Die Bedeutung ausländischer Direktinvestitionen in einem lateinamerikanischen Entwicklungsland und ihre rechtliche Behandlung; dargestellt am Beispiel Mexikos

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
des Fachbereiches Rechtswissenschaft
der Eberhard-Karls-Universität
zu Tübingen

vorgelegt von
Wolfgang Burkhardt
aus Eutin

~~1971~~
1970

FOTODRUCK PRÄZIS Barbara v. Spangenberg KG · Tübingen

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547603_0060

Die Bedeutung ausländischer Direktinvestitionen in einem lateinamerikanischen Entwicklungsland und ihre rechtliche Behandlung; dargestellt am Beispiel Mexikos

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
des Fachbereiches Rechtswissenschaft
der Eberhard-Karls-Universität
zu Tübingen

vorgelegt von
Wolfgang Burkhardt
aus Eutin

1971

FOTODRUCK PRÄZIS Barbara v. Spangenberg KG · Tübingen

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Dekan: Professor Dr. Robert Scheyhing

1. Berichterstatter: Professor Dr. Wolfgang Fikentscher
2. Berichterstatter: Professor Dr. Wolfgang Zöllner

Tag der mündlichen Prüfung: 18. Dezember 1970

INHALTSVERZEICHNIS

Seite

EINLEITUNG 1

A Die Entwicklungsländer-Problematik am Beispiel Mexikos 4

I Historische Entwicklung und heutige politische Lage Mexikos 4

1) Geschichte 4

2) Innenpolitische und wirtschaftliche Situation 11

II Entwicklungspolitik 13

1) Ausgangslage der Entwicklungsländer 13

2) Die besonderen Verhältnisse Lateinamerikas Prebisch-Theorie 13

3) Position der Entwicklungsländer in der Weltwirtschaft 14

a) Rohstoffproduktion 15
b) Landwirtschaft 15
c) Verschlechterung der "terms of trade" - "trade gap" 16

4) Industrialisierungspolitik 17

a) Inlands- oder exportorientierte Industrialisierung . 18
b) Gemeinsame Märkte der Entwicklungsländer 19
c) Neue Arbeitsteilung in der Weltwirtschaft 20

III Finanzierung der Industrialisierung 21

1) Deficit-spending 22

2) Beschränkte Möglichkeiten interner Kapitalbildung ... 23

Seite

IV Rolle des ausländischen Kapitals 24

1) Indirekte Investitionen 24

2) Privatinvestitionen 26

a) Auswirkung auf Zahlungsbilanz 27
b) Technologie 29
c) Wirtschaftliche Macht der ausländischen Unternehmen 29
d) Deplazierungsgefahr 30
e) Ausbildungsproblem 30

V Haltung Mexikos zu ausländischen Investitionen 31

1) Regierung 31

2) Privatwirtschaft 34

3) Intellektuelle 36

VI Rolle des Staates in der Wirtschaftsordnung 41

VII Wirtschaftsordnung Mexikos - "economia mixta" 44

1) economia mixta 44

2) Tätigkeit des öffentlichen Sektors in der Wirtschaft 45

a) Staatsunternehmen 46
b) Investitionen über Entwicklungsbanken 47

3) Verflechtung von Privatwirtschaft und Verwaltung 49

4) Wertung 50

B Das öffentlich-rechtliche System zur Eingliederung der ausländischen Direktinvestitionen 52

I Einleitung 52

II Verfassung 53

1) ausschließlich staatliche Tätigkeit 53

2) nationalem Kapital vorbehalten 54

Seite

a) Grundbesitz 54
b) Landwirtschaft 55
c) Bergbau 55

3) Nachweise der Beteiligungsverhältnisse 56

III Dekret von 1944 57

1) Geschichte und heutige Gültigkeit 57

2) Exkurs: Rechtsweg des "Amparo" 58

3) Inhalt des Dekrets 60

IV Einzelgesetze und Zusammenfassung 62

V Steuerrecht 63

VI Personalfragen 65

1) Arbeitsbewilligungen für ausländisches Personal 65

2) Gewinnbeteiligung der Arbeitnehmer 66

VII Verwaltungsmaßnahmen 67

VIII Wertung 73

C Privatrechtliche Regelungen 76

I Einzelfirma 76

II Zweigniederlassung 77

III Tochtergesellschaft 79

1) Überblick über das mexikanische Gesellschaftsrecht 79

2) Aktiengesellschaft 80

a) Gründung 80
b) festes und variables Kapital 80
c) Anteilscheine 81

Seite

d) Verwaltung 81
e) Stellung der Minderheitsaktionäre 82

D Joint-Ventures 84

I Allgemeines 84

II Motive für Bildung eines Joint-Venture 86

1) Entwicklungsland 86

2) Ausländische Investoren 87

III Argumente pro und contra Joint-Ventures 90

IV Auswahl des lokalen Partners 92

V Majoritäts- oder Minoritätsbeteiligung 95

VI Joint-Ventures in Mexiko 97

VII Kapitalmarkt in Mexiko 100

VIII Möglichkeiten zur Vermeidung lokaler Beteiligung 104

1) Juristische Manipulationen 104

2) Strohmänner 105

E Bedeutung von ausländischen oder multilateralen Finanzierungsinstituten 107

I Weltbank, IFC und IDA 107

II Regionale Entwicklungsbanken 108

III Nationale ausländische Entwicklungsbanken 110

1) Reine Kreditinstitute 110

2) Deutsche Gesellschaft für wirtschaftliche Zusammenarbeit (DEG) 110

Seite

F Völkerrechtliche Stellung ausländischer Direktinvestitionen 112

I Enteignung im Recht lateinamerikanischer Staaten und im Völkerrecht 112

1) Enteignungsgrundsätze 112

a) Begriffsbestimmung - Entschädigungspflicht 112
b) Enteignungsregeln in Lateinamerika 116

2) Enteignungen in Mexiko 116

a) National Treatment Standard 116
b) International Minimum Standard 117

3) Diplomatische Geltendmachung von Entschädigungsansprüchen 119

a) Déni de Justice 120
b) völkerrechtliche Wirksamkeit der Calvo-Klausel 121
c) Normierung der Calvo-Klausel in Mexiko 122

G Maßnahmen zur rechtlichen Sicherung ausländischer Direktinvestitionen 124

I Allgemeines 124

II Bilaterale Verträge 125

1) Verträge der USA 125

2) Investitionsförderungsverträge der BRD 128

3) Rechtliche Wirkungen von bilateralen Investitionsschutzverträgen 131

III Möglichkeiten und Probleme multilateraler Investitionsschutzverträge 133

IV Konzessionsverträge 134

Seite

1) Begriff 134

2) Rechtliche Wirkung 135

V Schiedsgerichtsbarkeit 139

H Garantien für Privatinvestitionen im Ausland .. 143

I Nationale Garantieprogramme 143

1) USA 143

2) Bundesrepublik Deutschland 146

II Multilaterale Investitionsrisikogarantie 149

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AID:	Agency for International Development
AJIL:	American Journal of International Law
ALALC:	Asociación Latino Americana de Libre Comercio
AWD:	Außenwirtschaftsdienst des Betriebsberaters
AWV:	Außenwirtschaftsverordnung
CABEI:	Central American Bank for Economic Integration
CEPAL:	Comisión Economica Para la America Latina
CF:	Constitución Federal
CNIT:	Cámara Nacional de las Industrias de Transformación
CONCAMIN:	Confederación de Cámaras Industriales
CONCANACO:	Confederación de Camaras Nacionales de Comercio
DEG:	Deutsche Gesellschaft für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Entwicklungsgesellschaft)
FCN:	Friendship-, Commerce- and Navigation Treaty
ICA:	International Cooperation Administration
IDA:	International Development Association
IDB:	Inter-American Development Bank
IFC:	International Finance Corporation
IMF:	International Monetary Fund
Int. Law Quarterly:	International and Comparative Law Quarterly
LSM:	Ley General de Sociedades Mercantiles
NAFIN:	Nacional Financiera
OECD:	Organisation for Economic Cooperation and Development
PCIJ:	Permanent Court of International Justice
PEMEX:	Petróleos Mexicanos
PRI:	Partido Revolucionario Institucional
UN:	United Nations
UNAM:	Universidad Nacional y Autonoma de México
UNCTAD:	United Nations Conference on Trade and Development
ZgesStW:	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
ZaöRVR:	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

LITERATURVERZEICHNIS

Abs, H.J.: Finanzpolitische Aspekte der Entwicklungshilfe, in: Wirtschaft und Entwicklungshilfe, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Hannover, 1961, S.43

- Der Rechtsschutz ausländischer Investitionen, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 1956, S.270

Aguilar, Alonso: La Inversión Extranjera, México DF, 1955

Ammann, Ulrich: Der Schutz ausländischer Privatinvestitionen in Entwicklungsländern, Zürich / St. Gallen, 1967

American Chamber of Commerce of Mexico (Hrsg.): Business of Mexico, México DF, 1968 (zit.: Business Mexico)

Arndt, H.W.: External Economics from a Planning Standpoint, in: ZgesStW, 1963, S.195

Baade, Fritz: Die Beziehung zwischen landwirtschaftlicher und industrieller Entwicklung, in: Weltwirtschaftliches Archiv, 1959, S.127

Baade, H.W.: Gesetzgebung zur Förderung ausländischer Kapitalanlagen, Frankfurt, 1957

Bailey, Norman (Hrsg.): Latin America, New York, 1965 (zit.: Bailey, Latin America)

Barlow, E.R.: Management of Foreign Manufacturing Subsidiaries, Boston, 1953

Basch, Antonin: El Mercado de Capitales en México, Hrsg.: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México DF, 1968

Bauer, P.T. und Yamey, B.S.: The Economics of Underdeveloped Countries, Cambridge, 1957

Bayer, H.W.: Die Enteignungen auf Kuba vor den Gerichten der Vereinigten Staaten, in: ZaöRVR 1965, S.30

Beeson, Willard H.: The Banking System in Mexico, in: Business Mexico, S.85

Behrendt, Richard F.: Gesellschaftliche Aspekte der Entwicklungsförderung, in: Fritsch, Entwicklungsländer, S.95

Behrendt, Richard F.: Soziale Strategie für Entwicklungsländer, Frankfurt, 1965

- Wirtschaftliche Entwicklung in Lateinamerika, in: ZgesStW 1956, S.577

Behrens, Werner E.: Die Bedeutung staatlicher Entwicklungsplanung für die wirtschaftliche Entwicklung unterentwickelter Länder, Berlin,1966

Benton, S.A.: The Protection of Property Rights in Commercial Treaties of the US., in: ZaöRVR 1965, S.50

Berger, Rolf: Internationale Zentrale zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten, in: AWD 1965, S.434

- Vermögensschutz im Ausland durch Investitionsförderungsverträge, in: AWD 1965, S.1

Bernstein, Marvin D. (Hrsg.): Foreign Investment in Latin-America, New York, 1966 (zit.: Bernstein, Foreign Investment)

Beteta, Mario Ramón: Las Inversiones Extranjeras, Factor complementario del Financiamento del Desarrollo, in: Colección SELA, Nr.8, México, DF, 1963

- The Central Bank, in: Davis, Mexicos recent economic growth

- Mexican Government Policy Towards Foreign Investment, in: Bernstein, Foreign Investment, S.265

Billerbeck, Klaus: Die Konsequenzen der Industrialisierung der Entwicklungsländer für die Industrieländer, Köln/Opladen, 1964

- Deutscher Beitrag für Entwicklungsländer, Hamburg, 1958

Bindschedler, R.L.: Verstaatlichungsmaßnahmen und Entschädigungspflicht nach Völkerrecht, Zürich, 1950

Birke, W.: Die Konfiskation ausländischen Privatvermögens im Hoheitsbereich des konfiszierenden Staates nach Friedensvölkerrecht, in: Veröffentlichungen des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Heft 42, Hamburg, 1960

Blair, Calvin P.: Nacional Financiera - Entrepreneurship in a Mixed Economy, in: Vernon, Public Policy, S.193

Böckstiegel: Internationale Schiedsgerichtsbarkeit in Streitigkeiten zwischen Staaten und Privatunternehmen, in: AWD 1965, S.101

Böckstiegel: Die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts über Eigentumsentziehung, Berlin, 1963

- Neue Entwicklungen zum Schutz von Investitionen in Entwicklungsländern, in: AWD 1967, S.41

- Arbitration of Disputes between States and Private Enterprises in the International Chamber of Commerce, in: 59 AJIL 579 (1965)

Boettcher, Erik (Hrsg.): Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik, Tübingen, 1964 (zit.: Boettcher, Entwicklungstheorie)

Borchard, E.: The 'Minimum Standard' of the Treatment of Aliens, in: 38 Michigan Law Review 445 (1940)

- The Diplomatic Protection of Citizens Abroad, New York, 1928

Borchard, Kurt: Europas Wirtschaftsgeschichte - ein Modell für Entwicklungsländer? Stuttgart, 1967

Borisch, Alexander: Probleme privater Auslandsinvestitionen in Mexiko, Hamburg, 1969

Borisch, Alexander und König, Wolfgang: Haltung Mexikos zu ausländischen Direktinvestitionen, in: Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, 1967, S.567

Bothe, Michael: Die Behandlung ausländischer Investitionen in Lateinamerika, in: ZaöRVR 1968, S.731

Brandenburg, Frank R.: The Relevance of Mexican Experience to Latin American Development, in: Bailey, Latin America

Brandon, Michael: Survey of Current Approaches to the Problem, in: The Encouragement and Protection of Investment in Developing Countries, Supplementary Publication No.3 (1962) zu Int. Law Quarterly, S.1

Brewster, Kingman, Katz, Milton: International Transactions and Relations, London, 1960

Briggs, Herbert W.: The Law of Nations, New York, 1952

Burgoa, Ignacio: Las Garantias Individuales, México DF, 1965

Business Mexico (Hrsg.:) American Chamber of Commerce of Mexico, México DF, 1968

Campillo Sainz, José: La Inversión Extranjera y la CONCAMIN, in: El Mercado de Valores, Agosto 8, 1966, S.778

Carmona, Fernando: El Drama de America Latina - el Caso de México, México DF, 1964

- La Politica Económica, in: México - Riqueza y Miseria, México DF, 1967

Carrillo Castro, Alejandro: La Reglamentacion Juridica de las Inversiones Extranjeras en México, México DF, 1965

Carrión, Jorge: El PRI: Poco Pan y mucho Circo, México DF, 1955

Castorena, Jesús J.: Manual del Derecho Obrero, México DF, 1964

Cecena, José Luis: El Capital monopolista y la Economia de México, México DF, 1963

- Inversiones extranjeras en México, in: Revista de Economia Vol. XV, No. 10, octubre 1952, S.315

Central American Bank for Economic Integration: Fourth Report of Activities, Tegucigalpa, 1965

Centro de Estudios Economicos del Sector Privado (Hrsg.): La Legislación mexicana en Materia de Inversiones extranjeras, México DF, 1968

Cline, Howard F.: Mexico: Revolution to Evolution, 1940 - 1960 Oxford University Press, 1963

Connell, H.P.: United States Protection of Private Foreign Investment through Treaties of Friendship, Commerce and Navigation, in: Archiv des Völkerrechts, 1961/1962, S.256
Anhang mit Systematik der Bestimmungen in den Investitionsförderungsverträgen, a.a.O., S.302

Córdova, Armando: Elemente einer Definition der wirtschaftlichen Unterentwicklung, in: A.Córdoba / H.Michelena: Die wirtschaftliche Struktur Lateinamerikas, Frankfurt, 1969

Cueva, Mario de la: Derecho Mexicano del Trabajo, México DF, 1967

Dahm, G.: Völkerrecht, 3 Bände, Stuttgart, 1958 - 1961

Davis, Tom E. (Hrsg.): Mexico's Recent Economic Growth, Austin, 1967

Deutsche Gesellschaft für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Entwicklungsgesellschaft): Geschäftsbericht 1968, Köln, 1968

Diamond, William: Development Banks, Baltimore, 1957

Domke, Martin: Indonesian Nationalization Measures before Foreign Courts, in: 54 AJIL 305 (1960)

- Foreign Nationalizations, in: 55 AJIL 585 (1961)

Dunning, John H.: Capital Movements in the 20th Century, in: Lloyd's Bank Review, April 1964

Ebb, Lawrence F.: International Business, Regulation and Protection, St. Paul, 1964

Eckstein, A.: Individualism and the Role of State in Economic Growth, in: Economic Development and Cultural Change, London, Vol.VI (1958), S.80

Ehlers, Wenzel und Carlos, Fernando: Die steuerliche Behandlung der Unternehmung in Mexiko, Erlangen/Nürnberg, 1963

Enke, S.: Economics for Development, Englewood Cliffs, 1963

Espinosa Yglesias, Manuel: México necesita mas Inversiones extranjeras para impulsar su Desarrollo económico, in: Revista de Economia, julio 1966, S.219

Fatouros, Arghyris A.: Legal Security for International Investment, in: Friedmann, Legal Aspects, S.699

- Government Guarantees to Foreign Investors, New York / London, 1962

Fernandez Hurtado, Ernesto: Private Enterprise and Government in Mexican Development, in: Davis, Mexico's recent economic Growth, S.45

Fix Zamudio, Héctor: Sintesis del Derecho de Amparo, in: Panorama del Derecho Mexicano (Hrsg.): UNAM México DF, 1965, S.105

Floris Margadant, Guillermo: Einleitung zum mexikanischen Gesellschaftsrecht, Reihe "Ausländische Aktiengesetze", Frankfurt/Berlin, 1968

Freemann, Harry L.: The Central American Common Market, in: Business Mexico, S.120

Friedman, S.: Expropriation in International Law, London, 1953

Friedmann, Wolfgang, Kalmanoff, George: Joint International Business Ventures, New York, 1961 (zit.: Friedmann: Joint Ventures)

Friedmann, Wolfgang, Pugh, Richard: Legal Aspects of Foreign Investment, Boston/Toronto, 1959 (zit.: Friedmann: Legal Aspects)

Fritsch, Bruno (Hrsg.): Entwicklungsländer, Köln / Berlin 1968

Gaither, Roscoe B.: Expropriation in Mexico, the Facts and the Law, New York, 1940

Garduno Garcia, Raoul: Ensayo sobre el Crecimiento Económico y la Inversión extranjera, México, DF, 1966

Garza Botello, Eugenio: Inversiones directas y créditos del Exterior, in: Examen de la Situación Economica de México, México DF, novembre 1966, S.16

MacGibbon, I.C.: Estoppel in International Law, in: 7 Int. Law Quarterly 468 (1958)

Gieseke, H.: Industrieinvestitionen in Entwicklungsländern, Hamburg, 1963

Glade, William P., Anderson, Charles W.: The Political Economy of Mexico, University of Wisconsin Press, 1963

Glatzel, Wolfgang: Die Sicherung privater Kapitalanlagen im Ausland, in: Selbstverwaltung und Selbstverantwortung in der Wirtschaft, Düsseldorf, 1965, S.53

Gonzalez Aguayo, Leopoldo: La Nacionalicasión en America Latina, México DF, 1965

Gonzalez Casanova, Pablo: La Ideologia Norteamericana sobre Inversiones extranjeras, México DF, 1955

- The Ideology of the United States Concerning Foreign Investment in Latin America, in: Bernstein: Foreign Investment, S.234

Graving, Richard J.: Ground Rules for Foreign Investment, in: Business Mexico, S.49

Guth, Wilfried: Finanzielle Probleme der Entwicklungshilfe, in: Schneider: Weltwirtschaftliche Probleme, S.599

Gutierrez Olivos, Sergio: Subdesarrollo, Integración y Alianza, Buenos Aires, 1963

Hancock, Richard H.: The Role of the Bracero in the Economic and Cultural Dynamics of Mexico, Stanford, 1959

Hankel, Wilhelm: Erfahrungen mit der deutschen Kapitalhilfe, Hamburg, 1967

Hernandez Delgado, José: The Contribution of Nacional Financiera to the Industrialisation of Mexico, México DF, 1961

Hidalgo, Edward: Mexico, in: Friedmann, Legal Aspects, S.355

Hirschmann, A.O.: The Strategy of Economic Development, New Haven, 1958

Horn, Hans-Rudolf: Mexico - Revolution und Verfassung, Hamburg, 1969

- Das Amparo-Verfahren in Mexiko, in: Verfassung und Recht in Übersee, Hamburg, 1968. Heft 2, S.162

- Investitionen in Mexiko, in: AWD 1965, S.50

Huang, Thomas F.: Some International and Legal Aspects of the Suez Canal Question, in: 51 AJIL 277 (1957)

Instituto de Publicaciones y Estadisticas S. A., Buenos Aires (Hrsg.): Anuario de los Paises de la ALALC, 1966

Inter American Development Bank: Activities 1961 - 1968, Washington, 1968

International Finance Corporation: Annual Report, 1967/1968, Washington, 1968

Izquierdo, Rafael: Protectionism in Mexico, in: Vernon, Public Policy, S.245

Jalée, Pierre: Le Pillage du Tiers Monde, Paris, 1966

James, Daniel: How to invest and live in Mexico, México DF, 1960

- Mexico and the Americans, New York, 1963

Johnson, John J.: Political Change in Latin America: The Emergence of the Middle Sector, Stanford, 1958

Jürgensen, Harald: Die Funktionen des Kapitalimports für Entwicklungsländer, in: Stucken, Probleme der Finanzierung

Katz, Milton, Kingman, Brewster: International Transactions and Relations, London, 1960

Kecskés, Gyula: Private Investitionen in Entwicklungsländern in der Nachkriegszeit, Basel, 1963

Kern, Ernst: Die Investitionsförderungsverträge der Bundesrepublik und die deutsche Entwicklungshilfe, in: Beilage zum Bundesanzeiger Nr.82 vom 3.5.1963

Köllner, Lutz: Entwicklungsländer: Wirtschaft und Außenpolitik, in: Außenpolitik, 1963, S.330

Körner, Heiko: Industrie und Landwirtschaft im Prozeß der wirtschaftlichen Entwicklung, in: Fritsch, Entwicklungsländer, S.262

Kronstein, Heinrich: Government and Business in International Trade, in Andrew Hacker (Hrsg.): The Corporation Take-Over, New York, 1964, S.145

Küntzel, Ulrich: Der Dollar-Imperialismus, Neuwied/Berlin, 1968

Lagos, Juán N.: Limitaciones Legales a la Inversión extranjera en el sector financiero mexicano, in: Técnicas Financieras, año V, No. 5, Mayo Junio 1966, S.505

Langen, Eugen: Studien zum internationalen Wirtschaftsrecht, München / Berlin, 1963

La Pradelle, de, M. A.: Les effets internationaux des nationalisations, in: Annuaire de l'Institut de Droit International, 1950, Tome 1, S.42

Lauterpacht, Eli: The Drafting of Treaties for the Protection of Investment, in: The Encouragement and Protection of Investment in Developing Countries, Supplementary Publication No. 3, (1962) zu Int. Law Quarterly, S.18

Lavin, José Domingo: Inversiones Extranjeras - Análisis, Experiencias y Orientaciones para la Conducta Mexicana, México, DF, 1954

Lemper, Alfons: UNCTAD 1968, Hamburg, 1968

Lewis, Richard D.: The Role of Capital Movements in the Economic Development of Brazil and Mexico, Ann Arbor, 1963

Lichey, Werner: Mexiko, ein Weg zur wirtschaftlichen Entwicklung zwischen staatlicher Lenkung und privater Initiative, Hamburg, 1958

Little de México S. A., Arthur D. (Hrsg.): Mexican Attitudes toward Foreign Investment, Report to the American Chamber of Commerce of Mexico, México DF, 1968

Lockwood, W.W.: The Economic Development of Japan, London, 1955

Loretta, Frank B.: Joint Ventures in Mexico, in: Doing Business in a growing Market (Hrsg.): American Management Association, New York, 1964, S.13

Lumpkin, John H.: How big is the Tax Bill?, in: Business Mexico, S.57

Mantilla Molina, Roberto L.: Sintesis del Derecho Mercantil, in: Panorama del Derecho Mexicano,(Hrsg.): UNAM, México DF, 1967, S.145

- Derecho Mercantil, 9. Aufl. México DF, 1967

Mariscal Gonsalez, Luis: La Inversión Extranjera como Forma de Concentración del Poder Economico, México DF, 1964

Masson, Paul: L' Aide Bilatérale-Assistance, Commerce ou Stratégie? Paris, 1967

Meimberg, Rudolf: Zur Problematik langfristiger Entwicklungspläne, in: ZgesStW 1962, S.483

- Zur Problematik der Finanzierung von Investitionen in Entwicklungsländern, in: Stucken, Probleme der Finanzierung

Meissner, H.G.: Das Entwicklungsgeschäft, Berlin, 1966

Meyers, Frederic: Party, Government and the Labour Movement in Mexico, two Case Studies, in: Industrial Relations and Economic Development, Londom 1966, S.134

Myrdal, Gunnar: Internationale Wirtschaft, Probleme und Aussichten, Berlin, 1958

Nacional Financiera S. A. (Hrsg.): La Economia Mexicana en Cifras, México DF, 1968

Navarrete, Alfredo R.: La Inversión Directa en México, in: El Mercado de Valores, octubre 31, 1966

- Mexico's Balance of Payments and External Financing, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Band 101 (1958 II), S.70

Navarrete, Ifigenia M. de: La Distribución del Ingreso y el Desarrollo Económico de México, México DF, 1960

Neukirch, Joachim: Der Vertrag von Montevideo als juristische Grundlage für eine Integration in Lateinamerika, Köln, 1966

Nova, Rodolfo de: Völkerrechtliche Betrachtungen über Konfiskation und Enteignung, in: Die Friedenswarte, Band 52,(1953/1955), S.116

Nurkse, Ragnar: Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries, Oxford, 1964

Oldenbruch, Günther: Gründung von Partnerschaftsunternehmen in der Indischen Union, Köln, 1963

Opie, Redvers: The Budget and the Mexican Economic System, in: Business Mexico, S.24

Pan American Union (Hrsg.): Systems of Legal Protection for Foreign Private Investments in Latin America, Washington, 1963

Permanent Court of Arbitration: Circular Note to the Secretary General, in: 54 AJIL 935 (1960)

Pillet, A.: Des Personnes Morales en Droit International Privé, Paris, 1914

Portmann, Heinz: Die Weltbank als Kapitalleitstelle für Entwicklungsländer, Winterthur, 1961

Prebisch, Raoúl: Eine neue Politik für Handel und Entwicklung, in: Europa-Archiv, 1965, S.559

- The Economic Development of Latin America and its Principle Problems, in: Economic Bulletin for Latin America, Vol. 7, Nr.1, 1962, New York, S.1

- Commercial Policy in the Underdeveloped Countries, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. XLIX, May 1959, Nr. 2

- Hacia una Dinamica del Desarrollo Latinoamericano, México/ Buenos Aires, 1963

- Für eine bessere Zukunft der Entwicklungsländer; ausgewählte ökonomische Studien,(Hrsg.): J.L. Schmidt und K. H. Domdey, Ostberlin, 1968

Predöhl, Andreas: Die sogenannten Entwicklungsländer in der Entwicklung der Weltwirtschaft, in: ZgesStW 1963, S.313

- Zur Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, in: Boettcher, Entwicklungstheorie, S.157

Preiswerk, Roy: La Protection des Investissements Privés dans les Traités Bilateraux, Zürich, 1963

Puente Leyva, Jesus: Planeación y desarrollo en México, in: Mundo Nuevo, Febrero 1971, S.10

Raape, L.: Internationales Privatrecht, 5.Aufl., Berlin/ Frankfurt, 1961

Rauchhaupt, Friedrich Wilhelm von: Vergleich- und Angleichbarkeit der Rechte Süd- und Mittelamerikas, in: Rabels Zeitschrift, 1955,,S.121

Ray, George W.: Economic Development as the Hard Core of Foreign Policy: An American View, in: The Encouragement and Protection of Investment in Developing Countries, Supplementary Publication No. 3, (1962), zu Int. Law Quarterly, S.52

Rhoads, John B.: Towards a Broader Market, Sonderdruck eines Aufsatzes, in: Mexican-American Review

- Investing in Mexico; Sonderdruck eines Aufsatzes, in: Mexican-American Review

- Long-Term Financing through Corporate Stocks and Bonds, in: Business Mexico, S.95

Robinson; Harry J.: The Motivation and Flow of Private Foreign Investment, Menlo Park, 1961

Röpke, Wilhelm: Die unterentwickelten Länder als wirtschaftliches, soziales und gesellschaftliches Problem, in: Entwicklungsländer - Wahn und Wirklichkeit, (Hrsg.: A. Hunold, Zürich / Stuttgart, 1961

Romero Kolbeck, Gustavo: Government Involvement in Business, in: Business Mexico, S.34

Rosenstein - Rodan, P.N.: Notes on the Theory of the "Big Push", in: Ecnonomic Development for Latin America, Hrsg.: Howard S. Ellis and Henry C. Wallich, London, 1961, S.57

Ross, Carl D.: Investing in Mexican Securities, in: Business Mexico, S.102

Rostow, W.W.: The Take-Off into Self Sustained Growth, in: The Economic Journal, 1956, S.25

Rostro, Francisco: Es operante la Legislación sobre Inversiones extranjeras? in: Transformación, Agosto 1965, S.20

Sanchez Lugo, Manuel: Las Inversiones extranjeras, un Regimen juridico, México DF, 1960

Sanchez Mejorada, Carlos, Velasco, Gustavo R.: The Organisation of the Mexican Government, in: Business Mexico, S.19

Sanchez Navarro, Juan: Ensayo sobre una Politica de Inversiones extranjeras en México, México DF, 1956

Schiller, Karl: Zur Wachstumsproblematik der Entwicklungsländer, in: Boettcher, Entwicklungstheorie, S.175

- Möglichkeiten einer rationalen Entwicklungspolitik, in: Schneider, Weltwirtschaftliche Probleme, S.645

Schmitt, Matthias: Partnerschaft mit Entwicklungsländern, Stuttgart, 1960

- Entwicklungshilfe als unternehmerische Aufgabe, Frankfurt, 1965

- Die Rolle der privaten Investitionen in der Entwicklungshilfe, in: Schneider: Weltwirtschaftliche Probleme, S.617

Schneider, Erich (Hrsg.): Weltwirtschaftliche Probleme der Gegenwart, Berlin, 1965 (zit.: Schneider: Weltwirtschaftliche Probleme)

Schwarzenberger, Georg: International Law as Applied by International Courts and Tribunals, Vol. I, London, 1957, 3. Aufl.

Seidl-Hohenveldern, Ignaz: Internationales Konfiskations- und Enteignungsrecht, Berlin/Tübingen, 1952

- Eigentumsschutz udurch Resolutionen internationaler Organisationen, in: Festschrift Jansen, Heidelberg, 1958

- Ausländische Nationalisierungsmaßnahmen und ihre Beurteilung durch deutsche Gerichte, in: AWD 1959, S.272

- Anmerkung zum Urteil des Bremer Landgerichts vom 21.4.1959 im Bremer Tabakstreit, in: AWD 1959, S.106

- Völkerrechtliche Erwägungen zum deutschen internationalen Kartellrecht, in: AWD 1963, S.73

- Investitionen in Entwicklungsländern und das Völkerrecht, Berlin, 1963

- Völkerrecht, (2. Aufl.), Köln, 1969

Seifert, Hubertus: Die deutschen Direktinvestitionen im Ausland, Köln/Opladen, 1967

Sepúlveda, Cesar: Curso de Derecho internacional publico, México DF, 1960

- A Statement of the Laws of Mexico in Matters Affecting Business, Washington, 1961

Shea, Donald, R.: The Calvo-Clause, Minneapolis, 1955

Siebel, Ulf, R.: Aufgaben der Privatbanken bei der europäischen Integration und Entwicklungshilfe, in: AWD 1966, S.5

Sieber, Hans: Die realen Austauschverhältnisse zwischen Entwicklungsländern und Industriestaaten. Eine Verifizierung der These Prebischs. Tübingen / Zürich, 1968

Siech, Werner: Lizenzfertigung im Ausland, München, 1961

Singer, H.W.: The Concept of Balanced Growth and Economic Development, Theory and Facts, in: Higgins (Hrsg.): Economic Development Principles, Problems and Policies, New York, 1959, S.398

Siqueiros Prieto, José Luis: Las Reclamaciones internacionales por intereses extranjeros en sociedades mexicanas, México DF, 1947

- Las Sociedades extranjeras en México, México DF, 1953

Sohn, Louis B., Baxter, R.R.: Responsibility of States for Injuries to the Economic Interests of Aliens, in: 55 AJIL 545 (1961)

Sommer, Gustavo: Möglichkeiten und Aussichten für die Beteiligung deutscher Unternehmen in Mexiko, in: Hamburgisches Weltwirtschaftsarchiv, Mittwochsgespräche, Oktober 1961

Stephan, Helmut: Lateinamerika - Geschichte und Gegenwart, in: Ibero-Amerika (Handbuch, (5. Aufl.), 1964, S.25

Strupp, K., Schlochauer, H.J.: Wörterbuch des Völkerrechts, Berlin, 1960 - 1962

Stucken, R. (Hrsg.): Probleme der Finanzierung von Investitionen in Entwicklungsländern, Berlin, 1959 (zit.: Stucken, Probleme der Finanzierung)

Teichert, Pedro C.M.: Towards a Synthesis for Theory and Policy in Latin American Developmental Economics, in: Weltwirtschaftliches Archiv, 1958, S.234

Thalheim, Karl C.: Möglichkeiten und Grenzen der privatwirtschaftlichen Entwicklungshilfe, in: Wirtschaft und Entwicklungshilfe, (Hrsg.): Friedrich Ebert-Stiftung, Hannover, 1961, S.17

Trevino, Julio C.: The Concept of Doing Business in Mexico by Foreign Enterprises, Austin, 1966

Trevino, Julio C. / Sanchez-De Vanny, Jorge M.: A Guide to Mexican Law and Practise, in: Business Mexico, S.76

Trueba Urbina, Alberto: Legislación de Amparo, (5. Aufl.), México DF, 1961

Union Panamericana: Politicas e Instituciones de Promoción de las Exportaciones de Productos Manufacturados, México / Washington, 1966

United Nations: Industrial Development Survey, 1968, Doc. E. 68 II B 18

United Nations (CEPAL): The Economically Relatively Less Developed Countries and Latin American Integration, Doc. E CN 12/774

United Nations: World Economic Survey, Part. I. The Financing of Economic Development, New York, 1966

Urquidi, Victor L.: Viabilidad económica de America Latina, México DF, 1962

- Fundamental Problems of the Mexican Economy, in: Davis, Mexico's recent economic Growth, S.173

- An Overview of Mexican Economic Development, in: Weltwirtschaftliches Archiv, 1968, II, S.2

Vakil, Ch. N.: Business Leadership in Underdeveloped Countries, in: UN, Industrialization and Productivity, Bulletin 2, New York, 1959, S.46

Veith, Werner: OECD-Entwurf einer Konvention über Vermögen im Ausland, in: AWD 1963, S.29

- Die Bedeutung des Eigentumsschutzes gegen politische Risiken und deren Einfluß auf unternehmerische Entscheidungen, in: Der Betrieb 1964, S.59

Verdross, Alfred: Die Sicherung von ausländischen Privatrechten aus Abkommen zur wirtschaftlichen Entwicklung mit Schiedsklauseln, in: ZaöRVR 1957/1958, S.635

Verdross, Alfred: Völkerrecht (5. Aufl.), Wien, 1964

Vernon, Raymond: The Dilemma of Mexico's Development, Harvard University Press, 1963

- Public Policy and Private Enterprise in Mexico, Harvard University Press, 1964 (zit.: Vernon, Public Policy)

- How Latin America views the US-Investor, New York, 1966

Wehner, Friedrich: Die lateinamerikanische Freihandelsvereinigung, Hamburg, 1965

Wionczek, Miguel S.: El Nacionalismo mexicano y la Inversión extranjera, México DF, 1967

- Nacionalismo mexicano e Inversión extranjera, in: Comercio Exterior, Dicembre 1967, S.980

- Electric Power, the Uneasy Partnership, in: Vernon, Public Policy

Wood, Richardson, Keyser, Virginia: Un Ejemplo de Inversión Norteamericana en México, el Caso de Sears Roebuck de México, in: Problemas Agricolas e Industriales de México, Vol. IX, No. 1 - 2, enero/Junio 1967, S.161

EINLEITUNG

Am Ende der "Entwicklungsdekade" sind jetzt die Probleme der "Dritten Welt" in das Bewußtsein einer immer breiteren Öffentlichkeit gerückt worden. Bei allen Entwürfen einer Strategie zur wirtschaftlichen Entwicklung der rückständigen Gebiete spielt die Frage der Einbeziehung ausländischer Direktinvestitionen eine bedeutende Rolle.

Auch eine juristische Arbeit kann sich nun nicht damit begnügen, einleitend auf die unbedingte Notwendigkeit von ausländischen Direktinvestitionen in Entwicklungsländern zu verweisen, um dann auf die Rechtsfragen überzuschwenken, die sich für die ausländischen Investoren dabei ergeben. Zuerst muß, unter Einbeziehung von wirtschaftspolitischen, soziologischen und historischen Aspekten, untersucht werden, welchen Beitrag ausländische Direktinvestitionen zur Wirtschaftsentwicklung eines Landes der dritten Welt leisten können. Diese Wertung muß aus der Sicht des Entwicklungslandes erfolgen, denn aus dieser Interessenlage entsteht die Wirtschaftspolitik, die ihre Konkretisierung dann in Beschränkungen von Aufnahme und Tätigkeit ausländischer Investitionen, den Bestimmungen zur Niederlassung und schließlich in den Eingriffen in Eigentumsrechte der Ausländer findet.

Damit sind zugleich schon die Hauptpunkte der vorliegenden Arbeit aufgezeigt. Nach einer allgemeinen Darstellung der wirtschaftlichen Ausgangslage eines Entwicklungslandes wird die mexikanische Haltung zu ausländischen Investitionen aufgezeigt. Daran schließen sich die Problemkreise an, die von juristischem Interesse sind:

- das Regelungssystem, das die Aufnahme privater ausländischer Investoren in Mexiko und ihre Tätigkeit dort beschränkt
- die rechtlichen Fragen, die sich für einen ausländischen Investor bei einer Niederlassung in Mexiko ergeben.
- die völkerrechtliche Stellung ausländischer Eigentumsrechte und die Möglichkeiten zu ihrer Sicherung.

Die Methode der Darstellung - zunächst nach Möglichkeit allgemeine Darstellung der Problematik, dann Bezugnahme auf den konkreten Fall Mexikos - scheint aus zwei Gründen gerechtfertigt:

Gerade wirtschaftliche Fragen, die bei der vorliegenden Thematik auch hinter den meisten juristischen Erörterungen stehen, gewinnen durch die Darstellung am Beispielsfall an Anschaulichkeit. Die Darstellung am konkreten Fall gibt darüber hinaus die Gelegenheit zu untersuchen, ob die mexikanische Lösung zur Eingliederung ausländischer Direktinvestitionen als Modellfall für andere Länder der Dritten Welt dienen kann.

Es muß aber schon an dieser Stelle davor gewarnt werden, ein solches allgemeingültiges System aufstellen zu wollen. Gewiß werden sich Gesichtspunkte ergeben, die auch für andere Entwicklungsländer uneingeschränkte Gültigkeit haben. Doch verbietet es die verschiedene Ausgangslage, in jedem Einzelfall pauschale Lösungen zu suchen.

Weder der Begriff "Entwicklungsland", der die als diskriminierend empfundenen Bezeichnungen "unentwickeltes" oder "unterentwickeltes Land" ersetzt hat,[1] noch das Ziel der "wirtschaftlichen Entwicklung" sind eindeutig. Die UNO benützt als Maßstab für die Unterentwicklung das Pro-Kopf-Einkommen. Liegt dies unter 500 US-Dollar (also etwa einem Viertel des Pro-Kopf-Einkommens in den USA), so spricht man von einem Entwicklungsland. Trotz aller Bedenken, die dieser Formel entgegen gebracht werden,[2] hat sich diese doch als brauchbarer Index erwiesen. 1969 hatte Mexiko ein Pro-Kopf-Einkommen von 601 US-Dollar, fast die Hälfte der Bevölkerung mußte jedoch mit weniger als 215 Dollar jährlich auskommen. Damit ist Mexiko auch ein besonders gutes Beispiel für den "Dualismus", der bei schon fortgeschritteneren Entwicklungsländern entsteht. Man versteht darunter die Zweigleisigkeit der Entwicklung, die einen Teil der Bevölkerung zum Nutznießer des Fortschrittes macht, während der andere Teil auf der vorgegebenen Entwicklungsstufe verharrt. Das Ziel der wirtschaftlichen Entwicklung muß deshalb sein, sowohl das Pro-Kopf-Einkommen zu erhöhen, wie den "Dualismus" der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung zu überwinden.[3]

---

1) vgl. dazu die Bemerkung des Präsidenten der Elfenbeinküste: "Die Elfenbeinküste ist von einem unterentwickelten Land zu einem Entwicklungsland geworden. Zwischen diesen beiden Begriffen gibt es mehr als einen Unterschied von Worten; hier liegt die ganze Distanz, die die Resignation von Hoffnung trennt." Zitiert bei U. Siebel: Aufgabe der Privatbanken bei der europäischen Integration und Entwicklungshilfe, in: AWD 1966, S.6

2) vgl. dazu ausführlich: Armando Córdova: Elemente einer Definition der wirtschaftlichen Unterentwicklung, in: A.Córdova/H.Silva Michelena, Die wirtschaftliche Struktur Lateinamerikas, S.10

3) vgl. K.Schiller: Möglichkeiten einer rationalen Entwicklungspolitik, in: Schneider, Weltwirtschaftliche Probleme, S.655

Die vorliegende Arbeit soll nicht ein handbuchartiger Leitfaden für deutsche Investitionen in Mexiko sein. Doch ergibt gerade eine Untersuchung aus der Interessenlage des Entwicklungslandes Perspektiven für die künftige Politik und Rechtspraxis gegenüber den ausländischen Investoren. Es zeichnen sich Trends ab, Investitionen in bestimmten Bereichen oder besondere Geschäftspraktiken als nicht interessengemäß zu betrachten, was die Investition für die Ausländer dann risikoreicher macht. Die Einbeziehung solcher Überlegungen in die Investitionsplanung ist mindestens ebenso wichtig für die Unternehmer, wie das Studium der geltenden gesetzlichen Regelungen und Marktchancen.

Gerade Unternehmer aus der BRD, deren Anlagevermögen im Ausland der deutschen Bedeutung als Handelsnation bekanntlich längst nicht entspricht,[1)] haben die Chance, bei ihren Planungen die Interessen der Entwicklungsländer zu berücksichtigen und damit auf lange Sicht auch selbst von deren Wachstum zu profitieren.

---

1) Die deutschen Investitionen im Ausland betragen nur 1/7 der Investitionen Großbritanniens und nur 1/20 der US-amerikanischen Investitionen. Im Gegensatz zu den englischen und amerikanischen Investitionen liegen 7/8 der deutschen Kapitalanlagen in Entwicklungsländern im Bereich der verarbeitenden Industrie; vgl. UN, Industrial Development Survey, 1968, S.206

A. DIE ENTWICKLUNGSLÄNDER-PROBLEMATIK AM BEISPIEL MEXIKOS

I. HISTORISCHE ENTWICKLUNG UND HEUTIGE POLITISCHE UND WIRTSCHAFTLICHE LAGE MEXIKOS

1) In der Diskussion über das Für und Wider ausländischer Investitionen gelten keineswegs nur wirtschaftspolitische Argumente. Diese haben oft einen schweren Stand gegenüber politischen Überlegungen mit einem stark nationalistischen und emotionellen Gehalt. Die Gefahr, daß sich aus wirtschaftlichen Verflechtungen politische Abhängigkeiten ergeben, hat aber realen Hintergrund, und die Ressentiments, die ausländischen Investitionen in Mexiko immer wieder entgegengebracht werden, lassen sich nur nach einem kurzen Blick auf die mexikanische Geschichte verstehen.

Die Geschichte des modernen Mexikos beginnt mit der Landung von Hernán Cortés und seiner kleinen spanischen Streitmacht in Veracruz Ostern 1519. Nachdem er von dem Aztekenkönig Moctezuma noch als Gott begrüßt worden war, gelang es dem schatzsuchenden Abenteurer am 13. August 1521, das Aztekenreich unter dessen letztem Führer Cuauhtémoc zu zerschlagen. Derart weit zurückgreifende Reminiszenzen mögen verfehlt erscheinen, sind aber für das heutige mexikanische Nationalgefühl von außerordentlicher Bedeutung. Man fühlt sich als Indio- und Mestizenstaat und sieht seine geschichtliche Wurzel klar in der vorkolonialen Epoche.

Die amerikanische und die französische Revolution beeinflußten die mexikanischen Kreolen, sich von der spanischen Herrschaft zu befreien. Nach langen blutigen Wirren kam es zur Unabhängigkeit von Spanien im September 1821 durch Augustin de Iturbide. Noch für lange Jahre sollte es aber nicht gelingen, aus dem unabhängigen Mexiko einen geordneten und zentral gelenkten Staat zu machen. Die Bundesautorität war auf den Bezirk um Mexiko-City beschränkt und in dem weiten Land herrschten lokale starke Männer wie in kleinen Fürstentümern. Diese jahrzehntelange Unmöglichkeit für den Einzelnen, bei staatlichen Organen Schutz zu finden, und der Zwang, sich selbst einen mächtigen Gönner, einen "patrón" suchen zu müssen, führte zu dem Phänomen des

"patronismo", der noch heute überall im mexikanischen politischen und Wirtschaftsleben zu finden ist.

Der chaotischen Zustände leid, errangen mexikanische und amerikanische Siedler in der entfernten mexikanischen Provinz Texas 1836 ihre Unabhängigkeit von Mexiko und schlossen sich neun Jahre später als 28. Staat den USA an. Daraufhin brach zwischen den USA und Mexiko ein Krieg aus und amerikanische Truppen landeten in Veracruz. Sie marschierten nach Mexiko-City, wo die Kadetten des Schlosses Chapultepéc bei einem heldenhaften Verteidigungsversuch ihr Leben ließen. Im Vertrag von Guadelupe Hidalgo wurden im Jahr 1848 Kalifornien, Arizona, Neu-Mexiko und Texas formell an die USA abgetreten. Dieser "Diebstahl" großer Teile ihres Landes ist heute von vielen Mexikanern noch nicht vergessen.

Nach einer weitgehenden Enteignung und Entmachtung der katholischen Kirche durch die neue liberale Verfassung von 1857 brach ein dreijähriger Bürgerkrieg aus, der schließlich Benito Juárez, einen reinblütigen Zapotekenindianer, an die Macht brachte. Zu dieser Zeit hatte Mexiko große Schulden an Frankreich und mit Hilfe von Napoleon III. gelang es einigen gegen Juárez unterlegenen Führern, den österreichischen Erzherzog Maximilian als Kaiser von Mexiko einzusetzen. Doch schon 1867 fand mit der Erschießung von Maximilian diese Episode einer oktroyierten Monarchie ihr Ende. Juárez wurde wieder Präsident und machte sich daran, die Schulden des Landes zu verringern. Industrie und Handel, hauptsächlich von Ausländern kontrolliert, begannen zu wachsen.

Nach dem Tod von Juárez wurde im Jahr 1876 Porfirio Diaz Präsident. Unter seinem Einfluß entstand das erste mexikanische Konzept für eine wirtschaftliche Entwicklung. Die Position des ausländischen Investors veränderte sich entscheidend, denn die verstärkte Heranziehung von Auslandskapital wurde ein Kernpunkt der Wirtschaftspolitik. Diaz sah die Aufgabe der Regierung in der Schaffung aller nötigen Voraussetzungen, um ausländisches Kapital ins Land zu holen. Insbesondere lud Diaz ausländisches Kapital ein, die Finanzierung eines Eisenbahnnetzes zu übernehmen; zu den bestehenden 400 Meilen wurden während seiner Amtszeit 15 000 Meilen hinzugefügt. Diese verkehrsmäßige Erschließung des Landes war Voraussetzung für die nun entstehenden exportorientierten Industrien, die die reichen Bodenschätze des Landes ausbeuteten.

In dieser Zeit lassen sich drei Typen von ausländischen Investoren unterscheiden.[1] Mehr als die Hälfte des ausländischen Kapitals in Mexiko im Jahr 1911 hatte sich an den Eisenbahngesellschaften beteiligt oder Schuld-

---

1) R.Vernon: The Dilemma of Mexico's Development, S.43

scheine der mexikanischen Regierung erworben. Da die Geschichte der ausländischen Investitionen unter dem Gesichtspunkt aufgezeigt werden soll, wie durch geschichtliche Erfahrungen das heutige Bild des ausländischen Kapitalisten entstanden ist, ist die zweite Gruppe weit bedeutender. Dies sind die exportorientierten Investitionen, die Güter für den Verkauf auf ausländischen Märkten produzieren sollten. Diese Investitionen erbrachten für die Kapitalgeber größere Gewinne und führten auch zu einer ganz erheblichen Steigerung der nationalen Produktion in den zwanzig Jahren um die Jahrhundertwende. Allerdings handelte es sich um reine Rohstoffindustrie neben einer allerdings auch recht bedeutenden Steigerung von landwirtschaftlichen Exportprodukten. Die Bedeutung der dritten Kategorie der ausländischen Investoren liegt mehr auf soziologischem Gebiet. Abgesehen von den reinen Kapitalimporten kamen Einwanderer ins Land, die neue Unternehmen aufbauten. Bei ihnen handelte es sich hauptsächlich um Spanier und Franzosen, aber auch um einige Engländer, Deutsche und Nordamerikaner. Sie investierten in Banken, Handel und Textilindustrie, wo sich die Bildung eines lokalen Marktes abzuzeichnen begann. So legten sie, spätestens in der zweiten Generation mexikanische Bürger geworden, die Grundlage für eine einheimische Unternehmerklasse.

Von den lockenden Möglichkeiten in Mexiko angezogen, stiegen die Investitionen der USA von 200 Millionen Dollar im Jahr 1897 auf 1,1 Milliarden im Jahr 1911. Von 1880 bis 1911 stiegen die britischen Investitionen von 164 Mill. auf 300 Millionen Dollar. Die enorme Steigerung der Produktion und des Exports bewirkte nun, daß im Jahr 1893 zum ersten Mal ein ausgeglichenes Budget verabschiedet werden konnte. Aber die geographisch schwerpunktsmäßige Errichtung von Produktionsanlagen schuf nur eine Fassade von industriellem Fortschritt, hinter der Mexiko eine feudal-landwirtschaftliche Gesellschaft geblieben war. Weniger als tausend Familien besaßen 90% des Bodens, der in riesige Haziendas aufgeteilt war. Bei dieser ungleichen Verteilung von Volksvermögen und Volkseinkommen, verstärkte durch den Profit, den eine ganz kleine Oberschicht aus der beginnenden Industrialisierung holte, war eine revolutionäre Systemänderung nicht aufzuhalten.

Mit dem Beginn des Bürgerkrieges im Jahr 1910 erlebte Lateinamerika seine erste soziale Revolution. Die unmittelbaren Ursachen waren eine wirtschaftliche Depression im Jahr 1907, Mißernten, die brutale Unterdrückung der darauf folgenden Streiks und eine Welle von nationalistischen Emotionen. Der bewaffnete Aufstand wurde von dem liberalen Theoretiker Francisco Madero geführt, der schließlich mit Hilfe des Rebellenführers Pancho Villa vom Norden her nach Mexiko-City einmarschierte, während er aus dem Süden von einem Bauernführer indianischer Herkunft, Emiliano Zapata, unterstützt wurde. Porfirio Diaz flüchtete nach Paris, und Madero wurde zum Präsidenten gewählt,

ohne aber den andauernden Bürgerkrieg beenden zu können.

Der US-Botschafter Henry Lane Wilson fürchtete Schaden für amerikanische Wirtschaftsinteressen, liierte sich mit konservativen Kräften und beteiligte sich an einem Komplott zur Ermordung des Revolutionspräsidenten Madero - klassisches Beispiel der amerikanischen "Dollardiplomatie", das in Lateinamerika noch nicht vergessen ist. Um europäische Waffenlieferungen an das darauf folgende konservative Terrorregime von Huerta zu verhindern, befahl der neue amerikanische Präsident Woodrow Wilson die Landung von US-Marineinfanteristen in Vera Cruz. Doch diese direkte Intervention in innere Angelegenheiten Mexikos schuf mehr Sympathie für Huerta, als er zuvor je besessen hatte.

Auch nach der Wahl des Opportunisten Carranza zum Präsidenten ging das blutige Chaos weiter, und enttäuschte Truppenführer kämpften von nun an auf eigene Rechnung. Als Vergeltung für Übergriffe von Bürgerkriegsbanden schickte Präsident Wilson 1916 amerikanische Truppen über die Grenzen, die zwar den Bandenführer Pancho Villa schlugen, aber so nur antiamerikanische Gefühle in Mexiko stärkten und aus Pancho Villa einen legendären Volkshelden machten.

Carranza war nur mit Hilfe von Zapata zur Macht gekommen, dessen Programm zur Agrarreform er übernommen hatte, ohne allerdings etwas für seine Verwirklichung zu unternehmen. Inmitten des Bürgerkrieges, und auch von dem durch den Weltkrieg in Anspruch genommenen Ausland nahezu unbemerkt, wurde 1917 eine Verfassung verabschiedet, die noch heute in Mexiko in Kraft ist.

Ihr politischer Teil enthielt wenig Neues, er wiederholte und erweiterte die scharf antiklerikale Verfassung von 1857. Die weitreichenden und wahrhaft revolutionären Neuerungen fanden sich in den wirtschaftlichen Bestimmungen. Der Artikel 123 führte ein umfassendes soziales Arbeitsrecht ein, das in den folgenden Jahrzehnten von den meisten lateinamerikanischen Staaten in seinen Grundzügen kopiert wurde. Schwer fiel die Fortschrittlichkeit auf diesem Sektor allerdings nicht, denn der größte Teil von Minen, Ölproduktion und Fabriken in Lateinamerika war in ausländischen Händen. Der Druck auf die ausländischen Arbeitgeber, bessere Arbeitsbedingungen und Löhne zu gewähren, war deshalb patriotisch, populär und innenpolitisch ungefährlich.

Art. 27 CF erklärte Land, Wasser und Mineralien zu nationalem Eigentum, schloß bestimmte Arten von Bodenschätzen ganz von privatem Besitz aus und führte Restriktionen für Besitz und wirtschaftliche Tätigkeit von Ausländern ein.

Im Artikel 27 findet sich auch das bedeutendste Ergebnis der Revolution, die Landreform. Schon seit 1857 bestanden die "ejidos", bäuerliche Produktionsgemeinschaften, die auch die Eigentümer des gemeinschaftlich bewirtschafteten Landes sind. Unter Porfirio Diaz waren diese zum größten Teil wieder in private Haziendas umgewandelt worden. Nun sollten die alten ejidos wiederhergestellt werden und Landzuweisungen an weitere Dörfer erfolgen - vornehmlich durch Konfiszierung privaten Besitzes. Heute stehen ca. 40 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche Mexikos nicht in privatem Eigentum, sondern gehören den ejidos oder direkt der öffentlichen Hand.

Konsequent durchgeführt worden ist diese Sozialisierung des Bodens allerdings nicht, die ejidos sind meist nur kleine Subsistenzbetriebe. Die in Privateigentum stehenden restlichen 60 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche sind auch heute noch stark konzentriert. 1 % der Eigentümer besitzt nahezu 75 % des betreffenden Gebietes.[1)]

Mit der Präsidentschaft Obregóns im Jahre 1920 begann der schwierige Weg zur Verwirklichung der verfassungsmäßigen Ordnung und zur Weiterführung der wirtschaftlichen Entwicklung. Ins Jahr 1928 fällt die Gründung der "Partido nacional revolucionario" (PNR), die ursprünglich zur Stützung der diktatorischen Stellung von Präsident Calles entstanden war. Doch bald entwickelte sie sich zu einem Instrument besonderer demokratischer Eigenart, das den Erfordernissen Mexikos für die damalige Zeit durchaus entsprach. Alle Teilgruppen der Bevölkerung waren in den Räten der PNR versammelt und politische Differenzen konnten somit innerhalb der Partei geregelt werden. Zwar wurden in der Regel nur Kompromisse erzielt, aber die so häufige selbstmörderische postrevolutionäre Zerrissenheit des politischen Lebens wurde vermieden.

Bis zum Amtsantritt von Präsident Cardenas im Jahr 1936 war nur wenig von dem sozial-reformerischen Gehalt der Revolutionsverfassung erfüllt worden, aber der neue Präsident nahm das Programm der Revolution ernst. Die Verwirklichung der Landreform machte wieder einen entscheidenden Schritt vorwärts. Zwischen 1936 und 1940 wurde mehr als doppelt so viel Grundbesitz wie in den 2(Jahren vorher enteignet und an ejidos oder an private Kleinbauern (ranchos) verteilt.[2)]

In besonderem Maße wurde amerikanischer Besitz im Norden des Landes betroffen, darunter auch viele nur mittelgroße Betriebe.[3)] Aber der einschnei-

---

1) vgl. Victor L. Urquidi: An Overview of Mexican Economic Development, in: Weltwirtschaftliches Archiv, 1968 II S.6

2) Zu den rechtlichen Problemen s.u. S.112 ff.

3) Zum soziologischen Hintergrund dieser Betriebe vgl. B. Traven: Die Baumwollpflücker

denste Akt seiner Regierung, der im Ausland Konsternation hervorrief und gleichzeitig das mexikanische Selbstbewußtsein ungemein stärkte, war die Enteignung der Ölindustrie im Jahre 1938.

Amerikanische und britische Ölkompanien hatten seit den Tagen von Porfirio Diaz die Ölreserven Mexikos genutzt, ohne daß den Arbeitern oder dem Staatsvermögen nennenswerter Profit erwachsen wäre. Ab etwa 1923 fiel dann die Ölproduktion, von deren Steuerertrag die mexikanischen Staatsfinanzen in starkem Maße abhängig waren, ganz erheblich. Nach Ansicht der mexikanischen Regierung weigerten sich die Ausländer nicht nur, angemessene Zahlungen für den Export der wertvollen mexikanischen Bodenschätze zu leisten, sondern sie schädigten die Wirtschaft des Landes auch durch die Entscheidungen, ganz nach Bedarf ihre Produktion auf andere, ihnen günstiger erscheinende Quellen zu stützen. Die ausländischen Ölgesellschaften wiederum glaubten, sie seien unverschämtem und rechtswidrigem Verlangen der Mexikaner ausgesetzt.

Im Mai 1937 wurde die Forderung der Arbeiter nach höheren Löhnen und besseren Arbeitsbedingungen von den Gesellschaften abgelehnt. Nach einer Untersuchung legte die Regierung Lohnsteigerungen und einige weitere Besserstellungen fest. Dagegen gingen die Gesellschaften in einem Amparo-Verfahren[1]) vor den Obersten Gerichtshof, wo sie abgewiesen wurden. In flagranter Verletzung der mexikanischen Souveränität trugen sie ihren Einspruch dann an die breite Öffentlichkeit mit Hilfe von ganzseitigen Anzeigen in der mexikanischen Presse. Dessen unvermeidliche Folge war die Enteignung von 17 ausländischen Ölgesellschaften durch das Dekret von Präsident Cardenas vom 18.3.1938, die immer noch ein Trauma für ausländische Investoren ist.[2]) Die Nationalisierung der Elektrizitätsversorgungsunternehmen im Jahr 1960, die mit privatwirtschaftlichen Mitteln und unter erheblich geringerem internationalen Aufsehen durchgeführt wurde, läßt die Kontinuität, aber auch die Verfeinerung der mexikanischen Wirtschaftspolitik erkennen.[3])

Vorläufig letzter Schritt in dieser Reihe war 1966 die "Mexikanisierung" des amerikanischen Schwefelproduzenten Azufrera Panamerica, die zusammen mit der Texas Gulf Co. als einziges 100 %ig amerikanisches Unternehmen noch in einer mexikanischen Basisindustrie tätig war. Die wirtschaftliche Verwertung der mexikanischen Schwefelvorkommen hatte erst 1954 begonnen.

---

1) vgl. dazu unten S.58 ff.

2) Zu den dabei aufgetretenen rechtlichen Fragen vgl. unten S.122 ff.

3) vgl. dazu R. Vernon: Public Policy and Private Enterprise, S.37

1964 schon war Mexiko der größte Schwefelproduzent der Welt mit einem Anteil von ca. 30 % am Welthandel.[1] 1966 kontrollierten die amerikanischen Unternehmen vier Fünftel von Produktion und Export. Im Oktober 1966 bot die Regierung an, zusammen mit privaten mexikanischen Anlegern 66 % des Kapitals der Azufrera Panamericana zu übernehmen. Der Handel kam schließlich zu halbwegs akzeptablen Bedingungen für die Amerikaner zustande, nicht ohne in den USA kurz noch einmal den Schock vergangener Enteignungen aufleben zu lassen.[2]

In diesen Fällen zeigt sich auch, wie fließend bei solchen Sachverhalten die Begriffe Enteignung, Nationalisierung oder Mexikanisierung ineinander übergehen. Unter Mexikanisierung soll im weiteren die Aufnahme lokalen Kapitals - sei es staatlich oder privat - in bisher 100 %ig ausländischen Unternehmen verstanden werden. "Nationalisierung" betrifft Fälle des vollständigen Eigentumsüberganges an den Staat, sei es durch formelle Enteignung oder durch Zwang zum Verkauf.

In den der Ölenteignung folgenden Jahren erlebte Mexiko eine ausgesprochene Kriegskonjunktur, die durch das Fluchtkapital angeheizt wurde, das in großen Mengen in das Land strömte. Unter der Präsidentschaft Miguel Alemáns (1946 - 1952) kam es zu verstärkten ausländischen Investitionen, aber mit Strukturverlagerung auf die verarbeitende Industrie. Diese Entwicklung wurde durch die kräftige inländische Wirtschaftsentwicklung und die Schutzzollpolitik des Präsidenten angeregt. Importe wurden erschwert, und sollte der mexikanische Markt nicht verloren gehen, mußten im Land selbst Produktionsmöglichkeiten geschaffen werden.

Unter Miguel Alemáns expansiver Politik erweiterten sich auch die Aktivitäten der öffentlichen Hand auf dem Gebiet der Wirtschaft. Um die privaten Investitionen anzukurbeln, wurden die Kreditmöglichkeiten staatlicher Institutionen, wie "Nacional Financiera", erleichtert. Gleichzeitig wurden auf dem Gebiet der Landwirtschaft und der öffentlichen Versorgungseinrichtungen große Investitionen vorgenommen, die Konjunktur in den dabei beschäftigten Branchen entsprechend erhitzt, was zu großen Gewinnen der neuen Unternehmerklasse Mexikos führte. Trotz des unbestreitbaren Verdienstes für das wirtschaftliche Wachstum Mexikos muß sich die Politik Alemáns fatale Assoziationen zur Ära Porfirio Diaz' gefallen lassen. Wieweit sich die Lage der Arbeiter und der

---

1) Miguel S. Wionczek: El Nacionalismo Mexicano y la Inversión extranjera, S.171

2) vgl.: "Robbing the Gringo II - PASCO's (Pan American Sulphur Co.'s) Fate flashes a warning to Investors in Mexico. in: Barron's, New York, october 19, 1966.

unteren Einkommensschichten unter Alemán verbessert hat, ist sehr zweifelhaft.

Unter Alemáns Nachfolger kam es zu einer Konsolidierung der Wirtschafts- und Währungslage, mit einer gewissen Distanziertheit ausländischen Investitionen gegenüber. Unter Lopez Matéos (1958 - 1964) begann dann die heutige Politik ausländischen Investitionen gegenüber Gestalt anzunehmen.[1)]

2) Unter den von Revolutionen und Staatsstreichen erschütterten Staaten Lateinamerikas ist die politische Stabilität Mexikos ein Phänomen. Seit den zwanziger Jahren hat jeder Präsident seine verfassungsmäßige Amtszeit beenden können und die heute noch unangefochten an der Macht befindliche PRI ("Partido Revolucinario Institucional") ist nur eine Umfirmierung der damals gegründeten Einheitspartei. Ob sie allerdings heute noch den politischen und sozialen Anforderungen entsprechen kann, ist stark zu bezweifeln.[2)]

In dieser Umfassung aller nur denkbaren politischen Schattierungen in einer einzigen Partei sieht R. Vernon das "Dilemma", das im Titel seines vielzitierten Buches erscheint.[3)] Er befürchtet, daß die Exekutive zu einschneidenden Maßnahmen nicht mehr fähig sein wird, da sie immer auf den Konsensus der Parteigruppen angewiesen ist. Daraus müßte schließlich eine politische Stagnation resultieren.

Diese Prognose, die Vernon im Jahre 1962 stellte, ist allerdings nicht eingetreten. Aus der damaligen temporären Stagnation des Wirtschaftswachstums hat sich das Land erholt und zwischen 1960 und 1969 wies Mexiko eine reelle Zunahme des Bruttosozialprodukts von 6,4 % auf. Wegen einer jährlichen Wachstumsrate der Bevölkerung von ca. 3,5 % ist das Pro-Kopf-Einkommen mit ca. 2,5 % entsprechend geringer gestiegen. Damit ist Mexiko eines der wenigen Entwicklungsländer, dem es gelungen ist, das Verhältnis von Wirtschaftswachstum und Bevölkerungszunahme positiv zu gestalten. Gleichzeitig hat der mexikanische Peso seit seiner Abwertung im Jahr 1954 seinen Wert gehalten.[4)] Doch sollte man sich davor hüten, die politischen und verfassungsrechtlichen Institutionen eines Landes allein nach ihrer Effizienz und an Hand von allgemeinen Daten der Wirtschaftsentwicklung zu beurteilen.

---

1) vgl. dazu unten S.31 ff.
2) Jorge Carrión: El PRI- poco pan y mucho circo, México, 1965
3) Raymond Vernon: The Dilemma of Mexico's Development
4) Zahlen zitiert nach: Nacional Financiera: La Economia Mexicana en Cifras, México, 1970

Zwei Konzentrationspunkte potentiellen politischen Sprengstoffes muß man in allen aufstrebenden und latent unruhigen Entwicklungsländern Lateinamerikas sehen: Da ist erstens die ungleiche Verteilung der Früchte des wirtschaftlichen Fortschrittes, das heißt die weitgehende Vernachlässigung der Lage weiter Bevölkerungsteile wie der Landbewohner und des sich erst allmählich bildenden "unteren Mittelstandes" im Verhältnis zu der glänzenden wirtschaftlichen Entwicklung der besitzenden Oberschicht. Zweitens ist von Bedeutung, daß die wirtschaftlich begünstigte Oberschicht ihre Vorteile durch Etablierung an der politischen Macht zu sichern sucht und Opposition gegen ihre Stellung nicht hinzunehmen geneigt ist.

Allerdings hat Mexiko auch bezüglich der Verteilung des Volkseinkommens eine gewisse Ausnahmestellung in Lateinamerika. Zwar liegt nur eine Untersuchung für die Zeitspanne von 1950 - 1957 vor, doch werden sich deren Ergebnisse auch in etwa auf die gegenwärtige Dekade übertragen lassen.[1] Demnach erhielten die obersten 5 % der Bevölkerung 1950 40 % des Volkseinkommens, 1957 aber nur noch 37 %. Das Einkommen der ärmsten 20 % der Bevölkerung verringerte sich allerdings ebenfalls, ihr Anteil am Volkseinkommen fiel von 6,1 % auf 4,4 % in derselben Vergleichsperiode. Wenig gebessert hat sich die Situation der nächstfolgenden 30 % der Bevölkerung, die man noch kaum als den unteren Mittelstand bezeichnen kann. Der Gewinner ist vielmehr der Mittelstand, dessen Umfang von 25 % der Bevölkerung auf 30 % der Bevölkerung im Jahr 1957 steigt. Man kann aus diesen Zahlen ablesen, daß sich Mexiko zu einem Land des Mittelstandes entwickelt. Bedeutsamer noch aber ist die Erkenntnis, daß etwa die Hälfte der Bevölkerung keinen Anteil an dem noch erheblichen Wachstum des Nationaleinkommens gehabt hat.

Wegen der Monopolisierung der politischen Macht auf die PRI muß diese sich nun gefallen lassen, daß sie mit der von der wirtschaftlichen Entwicklung bevorzugten Schicht identifiziert wird. Als der Träger von wirtschaftlicher und politischer Allmacht muß sie auch die Abwehr von Angriffen auf ihre Position durch die wirtschaftlich Benachteiligten übernehmen und wird so zum Träger der politischen Repression. Die wirtschaftlichen Erfolgsdaten müssen deshalb gerade in Mexiko kritisch betrachtet werden. Sie sind zu leicht nur das Alibii für eine trügerische politische Ruhe, denn 50 % der Bevölkerung am Rande der wirtschaftlichen Prosperität sind gefährlicher politischer Zündstoff. Die Unruhen in Mexiko im Sommer 1968 müssen auch vor diesem Hintergrund gesehen werden.[2]

---

1) Ifigenia M. de Navarrete: La Distribución del Ingreso y el desarrollo económico, Mexico, 1960

2) vgl. dazu auch das Vorwort bei Hans-Rudolf Horn: México, Revolution und Verfassung, Hamburg, 1969

II. ENTWICKLUNGSPOLITIK

1) Im folgenden soll zunächst die Ausgangslage eines Entwicklungslandes skizziert werden und ein Überblick über die Möglichkeiten einer Entwicklungspolitik gegeben werden. Davon ausgehend soll dann wieder der konkrete Fall Mexikos aufgegriffen werden.

Ziel der Entwicklungspolitik ist es, eine bestimmte jährliche Zunahme des Volkseinkommens pro Kopf der Bevölkerung zu erreichen.[1] Dabei sehen sich die Entwicklungsländer gewaltigen Aufgaben gegenüber: Nicht nur technische Einrichtungen wie Transportmöglichkeiten und Energiequellen müssen für neue Industrien erschlossen werden. Durch konsequente Wirtschaftspolitik muß eine gesellschaftliche Umstrukturierung erfolgen: neue Bevölkerungsschichten müssen zur Entstehung gebracht werden, die einerseits Verbraucher neuer Produkte sein können, andererseits auch das Potential an Arbeitskräften liefern, das den Ansprüchen immer diffiziler werdender Arbeitsvorgänge entspricht.[2] Die Wege zur Erreichung eines solchen Ziels sind naturgemäß höchst umstritten.

2) Lateinamerika hat die ersten Impulse zu einer wirtschaftlichen Entwicklung durch die Kolonisation und durch Investitionen von Einwanderern erhalten, zu einer Zeit, als eine eigene Theorie zur wirtschaftlichen Entwicklung noch nicht bestand. Die List'sche Idee des Zollprotektionismus fand zuerst Eingang in das Denken der Wirtschaftstheoretiker, wie später dann in noch stärkerem Maße die Wachstumstheorie von Keynes.[3] Die modifikationslose Übernahme aber gerade der Lehren von Keynes, die zur Überwindung der zyklischen Krisen in den hoch industrialisierten Ländern geschaffen wurden, konnte keinen Erfolg haben. Sie berücksichtigte die besonderen wirtschaftsstrukturellen Verhältnisse der lateinamerikanischen Entwicklungsländer nicht,

---

1) K. Schiller: Möglichkeiten einer rationalen Entwicklungspolitik, in: Wirtschaftsdienst, 1964, S. 417

2) Zu den komplexen kulturellen und soziologischen Problemen vgl. Richard F. Behrendt: Soziale Strategie für Entwicklungsländer, Frankfurt, 1965

3) Pedro C. M. Teichert: Towards a Syntheses of Theory and Policy in Latin American Developmental Economics, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Band 80, 1958, S. 234 ff.

so daß der Keynes'sche "Multiplikatoreffekt" ausbleiben mußte.

Erst der Argentinier Raoul Prebisch schuf eine umfassende Analyse der Situation Lateinamerikas und gab damit die theoretische Grundlage für eine den besonderen Verhältnissen angepaßte Entwicklungspolitik. Seine "Theorie der peripheren Wirtschaft" ergibt sich aus der Analyse des Verhältnisses von Entwicklungs- und Industrieländern, wie es sich nach der aus dem Kolonialismus rührenden sogenannten "traditionellen Weltarbeitsteilung" darstellt:[1)]

Die "peripheren Gebiete" (die heutigen Entwicklungsländer) beliefern die "Kerngebiete" (die Industrieländer) mit Rohprodukten und landwirtschaftlichen Gütern ("Urproduktion") und erhalten dafür von diesen Kapital und Industriegüter. Für Lateinamerika hat sich daraus eine rasche Entwicklung der rohstofforientierten Exportindustrie ergeben, während die übrige Wirtschaft zurückblieb. Der Güteraustausch zwischen Rand und Peripherie verläuft konzentrisch. Die Peripherie handelt nur mit dem jeweiligen Kern, während die Kerngebiete miteinander Handel treiben und dabei ihren Vorsprung in der industriellen Entwicklung laufend vergrößern. Die Abhängigkeit der Peripherie vom Kern hat nach Prebisch für die peripheren Länder aber noch weitere negative Folgen:

- Zyklische Wirtschaftskrisen der Kernländer teilen sich der Peripherie wegen der versiegenden Nachfrage in noch verstärktem Maße mit.
- Wegen des Verbrauches des Kapitals für Konsumzwecke sind Investitionen aus eigenen Mitteln unmöglich und es entfällt damit für die Peripherie der Keynes'sche Multiplikatoreffekt.
- Die technische Entwicklung in der Peripherie stagniert, weil der Stimulus der teuren Arbeitskraft fehlt.
- Der "Zirkel der Armut" kann auch nicht durch gesteigerte Produktion für den Export gebrochen werden, da damit nur der Wettbewerb zwischen den peripheren Ländern gesteigert würde und die "terms of trade" sich verschlechtern müßten.

3) Will die Peripherie ihren Lebensstandard dem der Industrieländer angleichen, so müssen die dazu notwendigen Konsum- und Investitionsgüter von den Kernländern gekauft werden. Es ergibt sich also zunächst das Problem, wie die dafür benötigten Devisen aufgebracht werden können. Im Rahmen

---

1) erste Veröffentlichung: Raoul Prebisch: The Economic Development of Latin America and its Principle Problems, (Hrsg.:) UN, Economic Commission for Latin America (CEPAL), New York, 1950
vgl. auch Prebisch: Toward a Global Strategy of Development ('2. Prebisch-Bericht zur UNCTAD 1968') UN, E.68 II S.6

ihrer "traditionellen; Wirtschaftsstruktur haben die Entwicklungsländer drei mögliche Einnahmequellen: Abbau und Ausfuhr von Rohstoffen, Ausfuhr agrarischer Produkte und Einnahmen aus dem Tourismus. Die Bedeutung dieser Sektoren für die Wirtschaft soll im folgenden kurz untersucht werden.

a) Bodenschätze können oft nur mit ausländischer technischer Hilfe abgebaut werden, so daß nicht immer ein Maximum an Gewinn für das Entwicklungsland abfällt. Dazu kommt auch die Gefahr, daß nach der Ausbeutung der Bodenschätze durch die Ausländer das Entwicklungsland in einem späteren Aufbaustadium, wenn es selbst die Rohstoffe für eigene Industrien benötigt, seine Reserven erschöpft sieht und nun selbst zu teuren Importen gezwungen sein wird. Trotzdem bleibt der Erlös aus Bodenschätzen eine unersetzliche Basis für den weiteren Aufbau der Wirtschaft. Victor L. Urquidi z.B. weist darauf hin, daß ein Entwicklungsland wie Mexiko durch die ausländischen Investitionen in den Rohstoffindustrien an der wachsenden Weltnachfrage der vergangenen Jahrzehnte hat partizipieren können und daß Rohstoffindustrien gelegentlich die Errichtung neuer nachgelagerter Produktionsstätten zur Folge hätten.[1] Doch selbst wenn zum Abbau des Rohstoffes noch eine entsprechende weiterverarbeitende Industrie kommt, die vielleicht sogar hochentwickelt ist, so darf aber daneben die Entwicklung anderer industrieller Bereiche nicht unterbleiben.

b) Die Rolle der Landwirtschaft in Entwicklungsländern bietet ein noch vielschichtigeres Problem.[2] Einerseits ist eine die Versorgung der Bevölkerung deckende wirtschaftlich arbeitende Landwirtschaft Voraussetzung für eine allmähliche Umstrukturierung vom Agrar- zum Industriestaat. Denn nur eine leistungsfähige Landwirtschaft kann vermeiden, daß ein wachsender Teil des Devisenaufkommens des Entwicklungslandes für Nahrungsmittelimporte auf Kosten der Einfuhr industrieller Güter verwendet wird.

Dazu kommt die soziale Bedeutung des landwirtschaftlichen Sektors. In einem Land, dessen Bevölkerung ihren Lebensunterhalt noch zum größten Teil in der Erzeugung agrarischer Produkte findet, wenn sie nicht überhaupt noch auf der Grundlage einer reinen Subsistenzwirtschaft lebt, kann eine Umsetzung der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte in andere Produktionszweige nur sehr allmählich erfolgen.

Auch die weiterhin in der Landwirtschaft Tätigen müssen an der allgemeinen Steigerung des Lebensstandards teilhaben. Eine Steigerung der Kauf-

---

1) Victor L. Urquidi: Viabilidad Economica de America Latina, S.59

2) Heiko Körner: Industrie und Landwirtschaft im Prozeß der wirtschaftlichen Entwicklung, in: B.Fritsch, Entwicklungsländer, S.262

kraft dieser Schichten führt wiederum zu einer Vergrößerung der potentiellen Absatzmärkte für eine zu schaffende Industrie. Die Vergrößerung des landwirtschaftlichen Einkommens kann aber nur durch Steigerung des wirtschaftlichen Ertrages der Landwirtschaft erfolgen, Modernisierung der Agrarmethoden und damit Steigerung der Effizienz ist deshalb nötig. Eine gesunde Landwirtschaft ist also in erster Linie für die interne wirtschaftliche und soziale Lage des Entwicklungslandes von Bedeutung. So sagt denn auch Baade_ "Industrialisierung und Entwicklung der Landwirtschaft sind ekeine Alternativen, sondern zwei Seiten desselben Vorganges, die sich gegenseitig bedingen und tragen."[1)]

c) Die Aussichten der Entwicklungsländer, durch Export von Rohstoffen und von Agrarprodukten Devisen zu verdienen, verschlechtern sich immer mehr. Typisch für viele Entwicklungsländer ist die Abhängigkeit von einem ganz bestimmten Exportprodukt.[2)]

Die sich aus der überwiegenden Monokultur ergebenden Gefahren bei einem plötzlichen Preisverfall auf dem Weltmarkt sind offensichtlich. Dazu kommt die stagnierende oder sogar rückläufige Preisentwicklung, die sich für Rohstoffe und Agrarprodukte der Entwicklungsländer auf dem Weltmarkt abzeichnet, weil immer mehr Erzeugerländer auf den Markt drängen. Auch beteiligen sich die Industrieländer teilweise selbst an einer hochproduktiven Landwirtschaft mit ganz erheblichem Exportanteil. In vielen Fällen sind auch schon den Rohstoffen in von den Industrieländern hergestellten Kunststoffprodukten ernste Konkurrenten erwachsen. Die Preise für Industrieprodukte erhöhen sich aber kontinuierlich entsprechend dem gleitenden Inflationssatz der sich in fortwährender wirtschaftlicher Expansion befindenden Industrieländer. In dieser problematischen Situation der Entwicklungsländer im Welthandel sieht Prebisch die Hauptschwierigkeit für eine Entwicklung der Peripherie auf den Stand der Kerngebiete: Wegen des sich ständig verschlechternden "terms of trade" könne der "economic gap" (auch "trade gap") zwischen Peripherie und Kerngebieten nicht überwunden werden.

Viele Vorschläge sind gemacht worden, um die Aufnahmebereitschaft der Industrieländer für Rohstoffe aus Entwicklungsländern zu steigern, doch bezweifelt Prebisch, ob auf diesem Weg der "trade gap" substanziell abgebaut

---

1) F. Baade: Die Beziehungen zwischen landwirtschaftlicher und industrieller Entwicklung, in: Weltwirtschaftliches Archiv, 1959, S. 128.

2) So wird die Abhängigkeit von einem einzigen Exportprodukt wie folgt eingeschätzt: Guatemala - 75 % Kaffee, Honduras - 57 % Bananen, Venezuela - 92 % Erdöl, Kolumbien - 78 % Kaffee, Chile - 71 % Kupfer, Uruguay - 65 % Wolle, zitiert nach Sergio Gutierrez Olivos: Subdesarrollo, Integración y Alianza, Buenos Aires, 1963

werden könne. Langfristig werde das Problem wohl nur mit Hilfe wachsender Fertigwarenausfuhren der Entwicklungsländer nach den Industrieländern gelöst werden können.[1)]

Die Theorie Prebischs von der konstanten Verschlechterung der "terms of trade" ist von den Entwicklungsländern bei allen Diskussionen um eine leistungsfähige Entwicklungsförderung der "Dritten Welt" in den Vordergrund gestellt worden. Ebenso energisch versuchten die "beschuldigten" Vertreter der Industriestaaten, Prebischs Folgerungen zu widerlegen. Hauptproblem dabei bleibt die schwierige statistische Erfassung so komplexer Vorgänge im Welthandel. In einer umfangreichen Untersuchung versucht Sieber, die Prebisch-Theorie in ihrer globalen Richtigkeit in Frage zu stellen.[2)] Es müsse nach den einzelnen Produkten differenziert werden, wobei, abgesehen von Kautschuk und Zucker, teils zyklische, teils irreguläre Preisschwankungen sowohl nach oben wie nach unten festgestellt werden könnten. Für das unbefriedigende Niveau der realen Faktoren-Einkommen in den Entwicklungsländern macht Sieber die niedrige Arbeitsproduktivität und die interne Inflationsentwicklung verantwortlich.[3)] Da höhere Arbeitsproduktion aber gerade bei Gütern mit höherer Preiselastizität, also Industriegütern, erreichbar ist, wäre seine Konsequenz den Forderungen von Prebisch gleich: Die Abhängigkeit von relativ nachfragestarren Rohstoffexporten muß durch Produktion und Ausfuhr von verarbeiteten Gütern ersetzt werden. So auch Myrdal: "Die Entwicklungsländer müssen eine Möglichkeit finden, sich aus der Abhängigkeit von Exportgütern mit relativ sinkenden Nachfragetrends und geringen Einkommens- und Preiselastizitäten zu befreien."[4)]

4) Die Industrialisierung der Entwicklungsländer ist somit unausweichlich. Die Industrialisierung fördert das Wachstum des Sozialprodukt und des Realeinkommens pro Kopf, weil sie die einzige Möglichkeit zu besseren Faktorkombinationen bietet, weil das durchschnittliche Produkt des Industriearbeiters höher liegt, als das des landwirtschaftlichen Arbeiters und weil mit fortschreitender Industrialisierung die Produktivität des industriellen Sektors

---

1) Prebisch: Eine neue Politik für Handel und Entwicklung, in: Europa-Archiv 1965, S.561

2) Hans Sieber: Die realen Austauschverhältnisse zwischen Entwicklungsländern und Industriestaaten, Tübingen/Zürich, 1968

3) a.a.O.

4) Gunnar Myrdal: Internationale Wirtschaft, Probleme und Aussichten, S.323

schneller wächst als in anderen Sektoren.[1] Aus der beginnenden Industrialisierung ergeben sich dann wieder Nebenwirkungen, die entscheidend für ein weiteres Wachstum des Entwicklungslandes sind: Durch die Vergrößerung der Kaufkraft des an der Industrialisierung beteiligten Bevölkerungskreises wird die Nachfrage nach neuen Industrieprodukten gesteigert, der kommerzielle Sektor ausgeweitet und gleichzeitig der allgemeine Geldumlauf vergrößert.

Allein durch Industrialisierung kann auch die Kapitalflucht geregelt werden, die eines der Kernprobleme aller Entwicklungsländer ist. Das wenige in privater Hand angesammelte Kapital wird ins Ausland transferiert, um so gegen die Folgen von Inflation, politischer Unstabilität und Rechtsunsicherheit im eigenen Land gesichert zu sein. Dies zehrt an den Devisenbeständen, beeinträchtigt die Kapitalbildung im Land und zerstört das Vertrauen für den notwendigen Kapitalfluß von außen.[2] Mit Devisenkontrollen kann die private Kapitalflucht kaum gestoppt werden, sondern allein durch Aussichten auf gewinnträchtige und sichere Investitionsmöglichkeiten im eigenen Land.

a) Für das Entwicklungsland bestehen nun theoretisch die alternativen Möglichkeiten, eine inlandorientierte oder eine exportorientierte Industrialisierungspolitik zu betreiben.[3]

Die Industrialisierung kann darauf angelegt sein, den Import ausländischer Erzeugnisse durch von Inländern im Inland hergestellte Produkte zu ersetzen, bis schließlich der ganze Inlandsbedarf durch eigene Produktion versorgt werden kann ("Importsubstitution"). Eine eigene Produktion läßt sich allerdings nur unter Abschirmung von technisch und wirtschaftlich schlagkräftigeren ausländischen Herstellern aufbauen. Die künstliche Fernhaltung von internationalem Wettbewerb durch Schutzzölle oder ähnliches wird aber dazu führen, daß die Preisgestaltung der inländischen Hersteller über dem Niveau der wirtschaftlicher arbeitenden internationalen Großproduzenten liegt. Die nationale Versorgung durch nationale Produktion müßte also mit höheren Preisen erkauft werden, wenn die Regierung nicht regelnd auf die Preisgestaltung Einfluß nimmt.

---

1) K. Billerbeck: Konsequenzen der Industrialisierung der Entwicklungsländer für die Industrieländer, S.12

2) Matthias Schmitt: Entwicklungshilfe als unternehmerische Aufgabe, S.158; vgl. dazu auch den Bericht des IMF für die Welthandelskonferenz in Genf 1964: Der private Kapitalexport der Entwicklungsländer in die entwickelten Länder; abgedruckt in Anlage II 4 bei Schmitt, a.a.O. Von 1954 - 1964 sind demnach aus den südamerikanischen Staaten allein rund drei Milliarden Dollar abgeflossen, was ungefähr ein Drittel des gleichzeitig dort investierten Auslandskapitals ausmacht.

3) Billerbeck, a.a.O., S.17

b) Eine inlandsorientierte Industrialisierung findet ihre eigentliche Schwierigkeit aber in der zwangsläufigen Begrenzung ihres potentiellen Marktes. Ganz abgesehen von den absoluten Bevölkerungszahlen können weite Teile der Bevölkerung auf Grund ihres niedrigen Lebensstandards noch gar nicht als Konsumenten im modernen Sinn angesprochen werden. Den Anteil dieser Bevölkerungsgruppen schätzt man in Argentinien, Chile und Mexiko auf etwa ein Drittel, in Brasilien und Venezuela auf 50 %, Peru und Bolivien auf bis zu 70 % der Bevölkerung.[1)]

Eine Massenproduktion mit der Folge niedriger Kosten ist somit nur in begrenztem Umfang möglich. Um die Produktion allmählich auch nach internationalen Maßstäben konkurrenzfähig werden zu lassen, bleibt für das Entwicklungsland die Zusammenarbeit mit gleichsituierten anderen Ländern. So können sie sich größere Märkte erschließen und sich aus gleichgelagerten Interessen gegenseitig Schutz vor dem Wettbewerb mit den überlegenen internationalen Gesellschaften gewähren. Daß die Entwicklungsländer bisher nur geringe Handelsbeziehungen untereinander entwickelt haben, ist eine Folge des Kolonialismus, der Güteraustausch zwischen den einzelnen Kolonien verhinderte und allein Handelsverkehr mit dem Mutterland zuließ.[2)] In Lateinamerika ist die Entwicklung allerdings schon bis zur Gründung von Wirtschaftsgemeinschaften fortgeschritten.

Hier sind zu nennen der zentralamerikanische gemeinsame Markt mit den mittelamerikanischen Staaten von Guatemala bis Costa Rica als Mitgliedern (also ohne Mexiko) und die lateinamerikanische Freihandelszone (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, abg.: ALALC) mit der Grundlage des Vertrages von Montevideo vom 18.2.1960[3)]. In der ALALC sind Mexiko und 10 weitere südamerikanische Staaten Mitglied und sie hat es zu einiger wirtschaftlicher Bedeutung bringen können. Etwa 11 % von Export und Import der Mitgliedsländer entfallen auf die Gemeinschaft.[4)]

Heute sind die Exporte Mexikos in die ALALC-Länder zwar noch erheblich geringer als diejenigen nach den USA und Europa. Die Zuwachsrate jedoch, die von 1961 bis 1966 um das siebenfache stieg, deutet auf ein immer größer

---

1) Friedrich Wehner: Die lateinamerikanische Freihandelsvereinigung (ALALC), S.33

2) Helmut Stephan: Lateinamerika - Geschichte und Gegenwart, in: Ibero-Amerika Handbuch, S.28

3) vgl. dazu J.Neukirch: Der Vertrag von Montevideo als juristische Grundlage für eine Integration in Lateinamerika, Köln, 1966

4) Anuario de los Paises de la ALALC, 1966

werdendes Gewicht des Handels mit den ALALC-Ländern.[1] Im Gegensatz dazu stehen allerdings die Zahlen, die von der UNCTAD für die Gesamtheit der Entwicklungsländer veröffentlicht wurden.[2] Demnach ist der Anteil des Austausches der Entwicklungsländer untereinander am gesamten Industriegüterexport der Entwicklungsländer von 49,6 % im Jahr 1955 auf 36 % im Jahr 1965 zurückgefallen. Dies zeigt, daß der Handel mit den Industrieländern zur Devisenbeschaffung für die Entwicklungsländer noch immer vorrangig ist und auch, daß der Aufbau von in sich funktionierenden peripheren Wirtschaftsräumen noch in den Anfängen steht.[3]

c) Exportorientierte Industrialisierungspolitik will nun von Anfang an die Produkte des Entwicklungslandes auf dem Weltmarkt konkurrieren lassen. Dies kann aber nur im Rahmen einer neuen "Arbeitsteiligkeit der Weltwirtschaft" funktionieren, d.h. die Industrieländer konzentrieren sich auf Kapital- und forschungsintensive Produktion, während auf die Entwicklungsländer rohstoffverarbeitende und lohnintensive Produktionen verlagert werden. Diese anzustrebende Arbeitsteiligkeit in der industriellen Produktion ist scharf zu trennen von der "traditionellen" Arbeitsteiligkeit der Weltwirtschaft in verarbeitende Industrieländer und extrahierende Rohstoff- und Randländer, die mit der Industrialisierung der Entwicklungsländer gerade überwunden werden soll. An Stelle des bisherigen "komplementären" Güteraustausches zwischen Industrie- und Entwicklungsländern soll ein "substitutiver" Güteraustausch treten, wie er schon heute zwischen den Industrieländern besteht.[4]

Da das technische know-how nach dieser Konzeption dem Entwicklungsland nur durch die direkte Mitarbeit der ausländischen Großunternehmen gewährt werden kann, bleibt eine solche Industrialisierungspolitik vorerst rein theoretisch, weil sie insbesondere an den politischen Widerständen gegen eine fast total von den Industrieländern bestimmte Wirtschaft vorbeigeht.

Aus diesen Gründen erscheint allein eine inlandsorientierte Industrialisierung als aussichtsreich, die sich aber doch nicht vollständig vom Weltmarkt abschließt und als Endziel eine internationale Konkurrenzfähigkeit ihrer eigenen Produkte anstrebt. Selbst wenn die Wirtschaft als Ganzes noch nicht internationales Niveau erreicht hat, ist schon ein Export von Produkten möglich, wenn diese z.B. durch die niedrigen Lohnkosten im Entwicklungsland konkur-

---

1) vgl. dazu Unión Panamericana: Politicas e Instituciones de Promoción de las Exportaciones de Productos Manufacturacos, México/Washington, 1966
2) UNCTAD, TD/10/Supp. 1, S.38
3) A.Lemper: UNCTAD 1968, S.19
4) Billerbeck, a.a.O., S.24

renzfähig geworden sind.

Für die Exportmöglichkeiten von Entwicklungsländern lassen sich drei Phasen unterscheiden.[1)]

a.) Export von zu Halbfabrikaten verarbeiteten Rohstoffen.

b.) Export bestimmter Fertigprodukte, z.B. einfache und billige Konsumgüter.

c.) Export von dauerhaften Gebrauchsgütern sowie von einfachen Produktionsmitteln.

Abnehmer dieser Exporte werden in erster Linie andere Entwicklungsländer sein, wenn nicht besonders billige Rohstoffe und Lohnkosten die Produkte auf dem ganzen Weltmarkt konkurrenzfähig machen.

Der Export von Agrarprodukten (Zucker, Früchte und Gemüse, Fleisch, Kaffee, Krabben und Mais) betrug in Mexiko 1969 ca. 42 % der Gesamtausfuhr. Jedoch wurde der Anteil der verarbeitenden Industrie an der Gesamtausfuhr ganz erheblich auf ca. 30 % gesteigert.[2)]

III. FINANZIERUNG DER INDUSTRIALISIERUNG

Kernfrage ist nun, woher die Initialzündung kommen soll, d.h. wie und mit welchem Kapital die Industrialisierung in Gang zu setzen ist.

Nach Nurkse ist das Hauptproblem der unterentwickelten Gebiete die mangelnde Kapitalbildung.[3)] Im Verhältnis zu ihrer Bevölkerung und ihren Bodenschätzen sind sie "underequipped" mit Kapital. Eine Kapitalbildung aus eigenen Kräften sei ihnen aber nicht möglich, da sie sich in dem folgenden "circulus vitiousus der Armut" befänden:

geringe Sparrate - Kapitalmangel
Kapitalmangel - niedrige Produktivität
niedrige Produktivität - kleines Realeinkommen
kleines Realeinkommen - geringe Sparrate

---

1) Billerbeck, a.a.O., S.20

2) zitiert nach: Die Wirtschaft Mexikos, herausgegeben von der Schweizerischen Bankgesellschaft, Zürich, 1970

3) R. Nurkse: The Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries, Oxford, 1953

1) Da darüber hinaus die Investitionsneigung in den Entwicklungsländern oft noch geringer ist als die Sparneigung, muß der Hebel der Entwicklung bei autonomen Investitionen, die vom Staat getragen oder begünstigt werden, angesetzt werden. Staatliche Defizitfinanzierungen für solche Investitionen sind solange berechtigt, bis die tatsächlichen Investitionen auf die Höhe der freiwilligen Ersparnisse gebracht sind. So wird auch der in vielen Entwicklungsländern häufigen Neigung, untätiges Kapital, "idle money", zu halten, entgegen getreten. Eine Übersteigerung der Defizitfinanzierung würde allerdings zum "monetären Zwangssparen" führen mit seinen Auswirkungen wie Inflation und Erschütterung der Zahlungsbilanz.[1] Hinzu kommt die Gefahr, daß durch überehrgeizige staatliche Investitionsprojekte Überkapazitäten und damit unausgenutzte Produktivkräfte geschaffen werden. Übersteigerte Staatsinvestitionen können also einerseits zu Sparkapitalknappheit, gleichzeitig aber auch zu teilweiser Unterbeschäftigung führen, womit eine der unerwünschtesten wirtschaftlichen Situationen erreicht wäre.[2]

Da in Entwicklungsländern mit einer anhaltenden Steigerung des Sozialproduktes und damit auch des Geldbedarfs zu rechnen sein müßte, scheinen die Möglichkeiten für das "deficit-spending" dort vergleichsweise größer zu sein, als in den industrialisierten Ländern. Das würde aber exakte Voraussehbarkeit des zu erwartenden Wachstums des Sozialproduktes voraussetzen, denn der bei prosperierender Wirtschaft zu erwartende Mehrbedarf am Zentralbankgeld muß immer größer sein, als der für das "deficit-spending" vorgesehene Betrag, wenn keine inflationäre Entwicklung eingeleitet werden soll. In Anbetracht der Schwierigkeit, langfristige Schätzungen über Wirtschaftsentwicklungen abzugeben, zeichnen sich damit auch schon die relativ eng begrenzten Möglichkeiten für das "deficit-spending" gerade in Entwicklungsländern ab.[3]

Wegen der schwierigen Vorausberechenbarkeit vieler Faktoren in Entwicklungsländern scheinen katastrophale Fehlplanungen bei ausschließlich von oben gesteuerter Entwicklung unvermeidbar.

Als Korrektiv, Kapital und Arbeitskraft an der richtigen Stelle anzusetzen, bietet sich der Marktmechanismus an. Wettbewerbswirtschaft gibt es in vielen

---

1) vgl. dazu K. Schiller: Zur Wachstumsproblematik der Entwicklungsländer, in: E. Boettcher (Hrsg.), Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik, S. 192

2) Zu den Möglichkeiten des "deficit-spending", mit besonderer Berücksichtigung Indiens, vgl. R. Meimberg: Finanzierung von Investitionen in Entwicklungsländern, in: Probleme der Finanzierung von Investitionen in Entwicklungsländern, R. Stucken (Hrsg.), S. 19 ff.

3) Meimberg, a.a.O., S. 22

Entwicklungsländern, aber nur in der Form eines Kommerzkapitalismus, wo auf bescheidener Güterproduktion ein enormer Verteilungsapparat aufgebaut wird. Diese Neigung, durch Groß- und Zwischenhandel schnell große Profite zu erzielen, führt leicht zu einer Privatwirtschaft mit kleinen Gewinnoligarchien, die nicht bereit sind, ihr Kapital in längerfristigen Investitionen zu riskieren. Erst eine Umerziehung des privaten Sektors zum produktionsbewußten Investor kann zum erwünschten Zusammenspiel von Privatwirtschaft und Staat in der Wirtschaftsentwicklung führen.[1)]

2) Wenn nun die Grenzen der Defizitfinanzierung erreicht sind, so fragt es sich, woher das nötige Kapital genommen werden kann. Die Industrialisierung aus eigenem Kapital, die bei der ersten Industrialisierung in England und auch bei der ihr nachfolgenden in den europäischen Kernländern und in den USA möglich war, ist heute für die Entwicklungsländer nicht nachvollziehbar. Einmal hat diese erste Industrialisierung mehr als ein Jahrhundert lang gedauert und zudem ist die Ausgangslage für die Entwicklungsländer heute ganz anders: Die ersten Industrieländer produzierten konkurrenzlos für einen riesigen aufnahmefähigen Weltmarkt und hatten den Hintergrund großer eigener Kolonialbesitzungen. Heute sehen sich die Entwicklungsländer von Anfang an der Konkurrenz der hochentwickelten Industrieländer gegenüber. Japan, die Sowjetunion und die Volksrepublik China sind die einzigen Länder, die sich in jüngster Zeit aus eigenen Ersparnissen industrialisiert haben. Japan hat denn auch Jahrzehnte gebraucht, um von einem der Randgebiete zu einem der Kernländer der Weltwirtschaft zu werden. Zugute gekommen ist ihm dabei der nahtlose Übergang alter Samuraitradition in die moderne Unternehmerschicht.[2)] Die Sowjetunion hat mit autoritären Maßnahmen arbeiten können und sich durch die Ausbeutung ihres ungeheuren Reservoirs an Naturmaterialien schnell ein Realkapital schaffen können. China schließlich hat durch einen Kraftakt spartanischer Selbstbescheidung das nötige Kapital aufgebracht. Fehlt es aber an einer politischen Philosophie, die wie in diesen Ländern die Entwicklung des Ganzen vor das augenblickliche Wohl des Einzelnen zu stellen vermag, - also Kapitalbildung durch Konsumverzicht -, so bleibt nur der Rekurs auf Kapital, das dem zu industrialisierenden Land von außen zur Verfügung gestellt wird.

---

1) Schiller, a.a.O.

2) vgl. dazu W. W. Lockwood: The Economic Development of Japan, London, 1955

IV. ROLLE DES AUSLÄNDISCHEN KAPITALS

Das ausländische Kapital kann in der Form von direkten oder von indirekten Investitionen in das Entwicklungsland fließen. Welche Investitionsformen dabei vorzuziehen ist, soll wieder nach der Interessenlage des Entwicklungslandes untersucht werden.

1) Unter "indirekten Investitionen" ist zu verstehen die Kreditgabe aus ausländischen öffentlichen Mitteln oder durch multilaterale Fonds.

Zu unterscheiden ist dabei zwischen Krediten, die dem Entwicklungsland freie Verfügungsgewalt über die erhaltenen Mittel geben und solchen, die an bestimmte Projekte gebunden sind (project-loans). In der internationalen Praxis und besonders bei Krediten von internationalen Organisationen haben die letzteren ein ganz eindeutiges Übergewicht erhalten.[1] Solche project-loans haben nach Jürgensen den niedrigsten marginalen Kapitalkoeffizienten aufzuweisen, d.h. im Vergleich zu ungebundenen Krediten liegt der Beitrag zum Sozialprodukt höher.[2]

a) Durch die Kreditnahme aus dem Ausland - sei es durch "freie Anleihen" oder durch "project-loans" unterwerfen sich die kreditnehmenden Länder durch den Schuldendienst und die Rückzahlungsverpflichtung langfristigen, allerdings genau kalkulierbaren Belastungen. Eine immer größer werdende Verschuldung belastet aber die Zahlungsbilanz und kann die Währung gefährden. Manche Entwicklungsländer müssen bereits 25 - 30 % des ihnen zur Verfügung gestellten Kapitals für den Schuldendienst verwenden.[3] Andererseits wächst mit steigender Kreditaufnahme und damit zunehmender Investitionstätigkeit auch die Rückzahlungsfähigkeit und erhöht sich im Lauf der Zeit die Kreditwürdigkeit für private Kredite, wodurch Ablösungsmöglich-

---

1) Bei den von der BRD über die Kreditanstalt für Wiederaufbau vergebenen Krediten standen Ende 1966 6,1 Mrd. DM an Project-Loans nur 2,3 Mrd. DM nicht projektgebundener Darlehen gegenüber. Da wegen Zahlungsbilanzschwierigkeiten einiger Empfänger Umschuldungen erforderlich geworden sind, dürfte die Zahl der ungebundenen Kredite etwas höher zu veranschlagen sein. Hankel gibt 5 : 3 als das tatsächliche Verhältnis an, vgl. W. Hankel: Erfahrungen mit der deutschen Kapitalhilfe, S. 13

2) H. Jürgensen: Die Funktion des Kapitalimports für Entwicklungsländer, S. 61 und 73 ff.

3) M. Schmitt: Die Rolle der privaten Investitionen in der Entwicklungshilfe, in: Schneider, Weltwirtschaftliche Probleme, S. 622

keiten für die bestehende Verschuldung eröffnet werden.[1]

b) Die Rentabilität der einzelnen Investitionen, die mit dem erhaltenen Kapital durchgeführt werden, wird oft nicht ausreichend geprüft, so daß keine optimale Effektivität des eingesetzten Kapitals erreicht wird. Ratschläge des Gläubigerlandes in Bezug auf die Verwendung des Kapitals und die Finanzpolitik des Landes werden aber leicht als politische Einmischung behandelt.

c) Von der Warte der kapitalistischen Geberländer aus stimmt bedenklich, daß der staatliche Kapitalexport Planung und Nationalisierungstendenzen in den Entwicklungsländern fördert, was die privaten Unternehmer dann zu schwächen droht.[2] Dabei wird allerdings verkannt, daß Planwirtschaft in einem gewissen Maß noch keinen Abfall des betreffenden Landes in das sozialistische Lager bedeuten muß und daß dogmatische freie Wettbewerbswirtschaft allein in Entwicklungsländern nicht zum Erfolg führen kann.

d) Regierungskredite können durch das Eingehen von Lieferverträgen mit dem Geberland bedingt worden sein, um so die Belastung für die Zahlungsbilanz des Geberlandes auszugleichen ("gebundene Kredite"). Dies ist besonders bei den wichtigsten Geberländern der Fall.[3] Dadurch werden die Entwicklungsländer aber in ihrer Dispositionsfreiheit eingeschränkt und leicht auf überhöhte Preise festgelegt. Im Gegensatz dazu stehen die Kapitalexporte der UDSSR, die auf der Grundlage eines Warenaustauschs erfolgen, wobei der Zeitpunkt der Gegenlieferung hinausgeschoben ist.[4] Diese Schwierigkeiten brauchen allerdings nicht zu entstehen, wenn nämlich auf Kredite von supranationalen Organisationen wie Weltbank, IDA und OECD ausgewichen wird.[5]

Heute überwiegen die indirekten Investitionen noch bei weitem die direkten, insbesondere in Ländern mit noch geringer wirtschaftlicher Entwicklung. Je höher aber das Einkommen pro Kopf der Bevölkerung eines Entwicklungslandes ist, desto attraktiver wird dieses Land im allgemeinen für das Privatkapital. Im Zeitraum von 1851 bis 1959 stammte in den Entwicklungsländern mit einem pro Kopf-Einkommen von 300 Dollar und mehr ungefähr die

---

1) W. Guth: Finanzielle Probleme der Entwicklungshilfe, in: Schneider, Weltwirtschaftliche Probleme, S.612

2) Gyula Kecskés: Private Investitionen in Entwicklungsländern in der Nachkriegszeit, S.30

3) So sind in Japan etwa 100 % der Kredite gebunden, Italien 55 %, BRD 53 %, USA 48 %, jeweils im Jahr 1963; zitiert nach UN, World Economic Survey, Part. II, The Financing of Economic Development, New York, 1966, S.80.

4) H. Jürgensen, a.a.O., S.75

5) vgl. dazu unten S.107 ff.

Hälfte des einströmenden ausländischen Kapitals aus privater Quelle, während die Länder mit einem pro Kopf-Einkommen von 100 Dollar und darunter als Auslandskapital nur öffentliche Darlehen und Zuwendungen erhielten.[1]

2) Direktinvestitionen sind nur eine von drei Möglichkeiten privaten Kapitalexports, allerdings die zahlenmäßig bedeutendste.[2] Daneben stehen die sogenannten "Portefeuille-Investitionen", d.h. der Erwerb von Aktien oder von Emissionen privater oder öffentlicher Kreditnehmer in dem Entwicklungsland, oder auch der Erwerb von Anleihen, die Kreditnehmer des Entwicklungslandes in einem industrialisierten Land auflegen. Diese Art des Kapitalexports ist wohl im Zunehmen begriffen, kann allerdings nur von Entwicklungsländern wahrgenommen werden, die sich auf dem internationalen Kapitalmarkt schon durch Erfolge ihrer wirtschaftlichen Entwicklung qualifizieren können. Auch internationale Organisationen können in derartige Kapitalbeschaffungsaktionen bei privaten Anlegern eingeschaltet sein, so etwa wenn die Weltbank in einem entwickelten Land Anleihen auflegt, mit deren Hilfe sie dann Projekte in den Entwicklungsländern durchführt.[3] Meimberg zählt auch noch Lieferantenkredite mit verlängerten Zahlungszielen zu den privaten Investitionen.[4] Da eine Verlängerung der gewöhnlichen Zahlungsfristen in der Regel erst durch besondere staatliche Garantieverpflichtungen im Geberland ermöglicht wird, ist dies eine Mischform, bei der Elemente privaten und staatlichen Engagements zusammentreffen. Auch handelt es sich dabei mehr um einen Aspekt des Exportsgeschäftes, auf den im Rahmen dieser Arbeit nicht noch eingegangen werden kann. Hier interessiert vielmehr, wie das Entwicklungsland durch ausländische Kapitalinvestitionen zur Substitution von Warenimporten gelangen kann.

Nicht leicht zu ziehen ist die Grenze zwischen Direktinvestitionen und Portfolioinvestitionen, die für die statistische Erfassung von Bedeutung ist. Nach Seifert werden Portfolioinvestitionen lediglich des Kapitalertrages willen getätigt "und sind somit durch eine große Dividenden-, d.h. Zinsabhängigkeit gekennzeichnet".[5] Bei Direktinvestitionen entsteht dagegen durch die Einbringung von know-how und unternehmerischen Fähigkeiten eine wesentlich

---

1) John H.Dunning: Capital Movements of the 20th Century in: Lloyd's Bank Review, April 1964

2) Rudolf Meimberg: Finanzierung von Investitionen in Entwicklungsländern, S.32 ff.

3) Karl C.Thalheim: Möglichkeiten und Grenzen der privaten Entwicklungshilfe, in: Wirtschaft und Entwicklungshilfe, S.23

4) Meimberg, a.a.O.

5) H.Seifert: Die deutschen Direktinvestitionen im Ausland, S.32

engere Beziehung zwischen Investor und lokalem Unternehmen.[1] Auf das unternehmerische Interesse als Kriterium stellt auch die Definition des International Monetary Fund ab.[1] Rein zahlenmäßige Prozentsätze einer Beteiligung hingegen können noch kein Unterscheidungsmerkmal abgeben.

Bei den direkten Investitionen ist zu unterscheiden zwischen auslandbezogenen und inlandsbezogenen Direktinvestitionen. Die ersteren sind das klassische Modell ausländischer Kapitalanlagen und betreffen fast ausschließlich die Ausbeutung von Bodenschätzen oder Agrarprodukten für den Export auf dem Weltmarkt. Inlandsbezogene Investitionen liegen vornehmlich auf dem Gebiet der verarbeitenden Industrie und richten sich auf den in Entstehung begriffenen inländischen Verbrauchermarkt des Entwicklungslandes. Je weiter fortgeschritten die Entwicklung des aufnehmenden Landes ist, desto deutlicher zeigt sich eine Schwerpunktverlagerung zu inlandsbezogener Direktinvestition. In Mexiko hat diese Entwicklung schon vor mehreren Jahrzehnten eingesetzt.[3]

Für beide Arten von ausländischen Direktinvestitionen gelten jedoch gleichermaßen die folgenden Hauptargumente, die in der Diskussion um ihre Konvenienz für das Entwicklungsland immer wieder vorgebracht werden:

a) Gegen ausländische Direktinvestitionen wird eingewandt, daß der Kapitalabfluß aus dem Entwicklungsland durch Überweisung der Erträge, Kapitalzinstilgung und Lizenzgebühren größer sei, als der neue Zufluß an ausländischem Kapital. Dadurch werde auf die Zahlungsbilanz Druck ausgeübt.[4] Dem wird entgegengehalten, direkte Investitionen seien zahlungspolitisch neutral, weil das Kapital in der Regel im Lande bleibe und die Er-

---

1) H.Seifert, a.a.O.

2) "The term 'direkt investment' is used to refer to investment made to create or expand some kind of permanent interest in an enterprise; it implies a degree of control over its management." vgl. IMF, Balance of Payments Manual, Washington 1961, S.118. In § 55 der deutschen Außenwirtschaftsverordnung wird dagegen von "Vermögensanlagen Gebietsansässiger in fremden Wirtschaftsgebieten zur Schaffung dauerhafter Wirtschaftsverbindungen" gesprochen. In der AWV ist ebenfalls keine bestimmte Beteiligungsquote als Begriffsmerkmal einer Direktinvestition vorgesehen. § 55 Abs.1 Nr.6 fordert lediglich einen "erheblichen Einfluß auf die Geschäftsführung" ohne dabei zu bestimmen, was 'erheblich' ist.

3) vgl. dazu unten S.33.

4) vgl. Juan Sanchez Navarro: Ensayo sobre una Politica de Inversiones Extranjeras en México, S.55; und: José Domingo Lavin: Inversiones Extranjeras, S.420

träge auf Jahre hinaus reinvestiert würden.[1] In Mexiko zumindest war zwischen 1950 und 1965 der Saldo von Neuinvestitionen und Gewinntransfer durch die Ausländer positiv.[2]

Aus einer simplen Saldierung von Kapitalein- und Ausfluß läßt sich aber noch keine Wertung treffen. Es muß vielmehr die Frage gestellt werden, welche Kosten das Land dadurch erspart hat, daß es Importe substituieren konnte und das mitgebrachte know-how der ausländischen Gesellschaften nicht selbst teuer erwerben mußte. Die weiteren Effekte einer Investition - sei es aus ausländischem oder aus einheimischen Kapital - für die wirtschaftliche Entwicklung läßt sich in Zusammenhang mit der Zahlungsbilanz ziffermäßig ohnehin kaum festlegen. Zu denken ist dabei an Auswirkungen wie die Steigerung des nationalen Steueraufkommens, Erhöhung der Massenkaufkraft durch die Schaffung neuer Arbeitsplätze und auch den Anreiz zu nationaler unternehmerischer Tätigkeit.

Nach einer Untersuchung von Investitionen und Kapitaltransfer amerikanischer Unternehmen stellt Manuel Espinosa Yglesias fest, daß deren Operationen im ganzen gesehen einen Gewinn für die mexikanische Zahlungsbilanz darstellten.[3] Die ausländischen Investitionen hätten keinen dekapitalisierenden Effekt gehabt, sondern eher die Zahlungsbilanz gestärkt. Der Autor kritisiert die "Mexikanisierung" von schon tätigen ausländischen Gesellschaften, weil es bei dem beschränkten internen Sparaufkommen unklug sei, dieses Kapital auf schon bestehende Installationen anstatt auf neue Anlagen zu konzentrieren. Außerdem könne gerade durch die Mexikanisierung und die daraufhin möglichen Zurücknahmen von Investitionen durch die Ausländer selbst mittelbarer Druck auf die Zahlungsbilanz ausgeübt werden. Das mexikanische Kapital sollte also nur für neue oder zur Erweiterung schon bestehender Industrien eingesetzt werden.

---

1) M.Schmitt, a.a.O., in: Schneider, Weltwirtsch. Probleme, S.662

2) Zufluß an privatem Auslandskapital (Neuinvestitionen und reininvestierte Gewinne): 1,741 Mrd. Dollar. Abfluß (53 % davon Gewinne, 46 % Kapitalzinstilgung, Patente usw.): 1,648 Mrd. Dollar. Gewinn für Mexiko demnach 93 Mill. Dollar, zitiert nach Eugenio Garza Botello: Inversiones directas y créditos dell exterior, in: Examen de la Situación Económica de México, No.492, noviembre 1966, S.16

3) Manuel Espinosa Yglesias: México necesita más inversiones extranjeras para impulsar su desarollo económico, in: Revista de Economia, Julio 1966, S.219

b) Es wird eingewandt, das von ausländischen Unternehmen eingeführte technische know-how könne besser durch Kauf von Patenten und Lizenznahmen durch einheimische Unternehmer erworben werden.

Lizenzabkommen können sich auf die Einbringung von Maschinen, von technischem know-how, von Schutzrechten usw. beziehen.[1] Für die lizenzgebenden Unternehmen wird dabei gleichzeitig das politische Investitionsrisiko herabgesetzt. Die Weitergabe von technischem Wissen über Lizenzverträge erlangt deshalb immer größere Bedeutung.

Auf die Schwierigkeiten, technisches Wissen allein durch Patente und Lizenzen zu erwerben, wird von Borisch hingewiesen:[2] Technologie ist oft nur durch die Verbindung von know-how, geschultem Personal und den entsprechenden Maschinen praktikabel. Bei der raschen Forschungsentwicklung reicht Erwerb einzelner Patente oft nicht aus, es muß direkter Kontakt mit den international führenden Unternehmen gehalten werden. Schließlich geben viele Unternehmen auch nur unter der Bedingung gleichzeitiger eigener Investition, zumindest in Form einer Beteiligung, in dem Entwicklungsland weiter. Amerikanische Unternehmen neigen zu dieser Haltung, während gerade deutsche Unternehmen in Mexiko in größerem Maß als Patent- und Lizenzgeber beteiligt sind.

c) Werden ausländische Gesellschaften selbst oder durch Tochterunternehmen in einem Entwicklungsland tätig, so sind sie bereits bestehenden einheimischen Unternehmen in der Regel überlegen. Ihnen kommt größere Geschäftserfahrung zugute; dazu haben sie den sicheren finanziellen Hintergrund eines internationalen Unternehmens, der eine Geschäftspolitik ermöglicht, die zeitweilige Verluste - insbesondere Anlaufschwierigkeiten neuer Investitionen - verschmerzen kann.

Wegen der Größe der Unternehmen können Schwierigkeiten bei ihrer Tätigkeit im Entwicklungsland leicht politischen Charakter annehmen, wenn sie etwa ihre Regierung um diplomatische Interessenvertretung ersuchen. Auf die Gefahr politischer Bevormundung der Entwicklungsländer über das Vehikel der ausländischen Investitionen ist hier ebenfalls hinzuweisen. Durch den "trading-with-the-enemy-Act" z.B. ist amerikanischen Unternehmen und auch ihren ausländischen Tochtergesellschaften Handel mit bestimmten Nationen nicht möglich. Ist in einem Entwicklungsland nun ein ganz bestimm-

---

1) W.Siech: Lizenzfertigung im Ausland, S.9

2) A.Borisch und W.König: Die Haltung Mexikos zu ausländischen Direktinvestitionen, in: Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, 1967, S.598

ter Industriesektor weitgehend unter ausländischem Einfluß, so kann sich eine ganz einschneidende Beschränkung der Exportmöglichkeiten des Landes ergeben.

d) Wohl der unerwünschteste Nebeneffekt der wirtschaftlichen Macht ausländischer Gesellschaften ist die mögliche "Deplazierung" bereits bestehender einheimischer Unternehmen, wenn diese durch ausländische Konzerne aufgekauft werden. Bestehen dagegen keine gesetzlichen Hindernisse, so fallen verkaufsbereite Unternehmen leicht an finanzstarke ausländische Unternehmen, die sich dadurch den mühsamen Neuaufbau sparen können. Die bei einer Neuinvestierung entstehenden Wachstumseffekte für die Wirtschaft des Entwicklungslandes entfallen dabei aber, da lediglich bereits bestehende Produktionskapazitäten übernommen werden. Auch ein durch die Übernahme eventuell verbessertes Management rechtfertigt eine Verdrängung einheimischer Unternehmer nicht.[1]

e) Es bestehen Bedenken, einheimische Arbeitskräfte könnten von den ausländischen Unternehmen nur in untergeordneten Tätigkeiten beschäftigt werden, während Führungsposten ausländischen Kräften vorbehalten sind. Wegen des Mangels an qualifiziertem Personal wird dies zumindest im Anfangsstadium der Industrialisierung nicht zu umgehen sein. Doch kann auch auf unterer Ebene durch die ausländischen Unternehmen wertvolle Schulungsarbeit geleistet werden.

Es ist ersichtlich, daß den nachteiligen Auswirkungen ausländischer Investitionen, wie sie von b) bis e) dargelegt wurden, durch staatliche Regelung begegnet werden kann. Wie Mexiko diese Probleme angegriffen hat, soll im weiteren noch gezeigt werden.

---

1) José Campillo Sainz: La Inversión Extranjera y la CONCAMIN, in: EL Mercado de Valores, 8 de agosto 1966, S. 780

V. HALTUNG MEXIKOS GEGENÜBER AUSLÄNDISCHEN INVESTITIONEN

Bevor die heute geltende rechtliche Regelung für ausländische Investitionen in Mexiko im einzelnen dargelegt wird, soll hier eine Übersicht über die Haltung bestimmter Gruppierungen in Mexiko zur Behandlung von ausländischem Kapital gegeben werden. Die heute geltenden gesetzlichen Regelungen und insbesondere die Handhabung administrativer Maßnahmen sind durchaus wandelbar und ihre Weiterentwicklung wird nicht unbeeinflußt bleiben von der vorherrschenden Haltung in Kreisen, die durch politische, wirtschaftliche oder publizistische Macht ihren Auffassungen Gehör zu schaffen vermögen. Unter diesen Aspekten sind die Stellungnahmen folgender Gruppierungen zu unterscheiden:

1) Angehörige von Regierung, Verwaltung und Partei
2) Vertreter der Privatwirtschaft
3) Akademiker bzw. "Intellektuelle"

1) Auf die Kontinuierlichkeit, mit der sich die offizielle Haltung Mexikos zu ausländischen Investitionen entwickelt hat, ist schon hingewiesen worden. Seit dem nationalistischen Höhepunkt unter Cardenas Ende der 30er Jahre und dessen krassem Gegensatz unter der Präsidentschaft Alemáns hat sich die stetige reserviert-freundliche Haltung gegenüber ausländischem Kapital abgezeichnet. Jeder neue Amts- und Würdenträger läßt es sich angelegen sein, auch sein Teil zu der endlosen Reihe von Stellungnahmen und Grundsatzerklärungen beizutragen, die diesbezüglich vom amtlichen Mexiko vorliegen.

Stellvertretend für viele sei zunächst aus dem jährlichen Bericht an den mexikanischen Kongress zitiert, den Präsident Diaz Ordaz am 1. September 1966 abgegeben hat,[1] wo er einen Mittelweg zwischen den beiden extremen Meinungen - Fortschritt allein durch nationale Reserven oder Einbeziehung ausländischen Kapitals ohne Einschränkung - sucht:

"Wir stellen fest, daß die mexikanische Wirtschaftspolitik eine ausgeglichene, fortschreitende und gut fundierte Entwicklung stützen muß, die im wesentlichen auf eigenen Mitteln der Mexikaner beruhen muß. Da uns das nötige überschüssige Kapital fehlt, eine angemessene Höhe wirtschaftlicher Entwicklung zu erreichen, akzeptieren wir die ausländischen Investitionen

---

1) Informe Anual al Congreso de la Unión, abgedruckt in: El Mercado de Valores, oct. 31, 1966

bedingt als Ergänzung der nationalen Investitionen. Diejenigen, die ausländische Mittel ganz ausschließen wollen, haben selbst einen hohen Lebensstandard und verspüren nicht am eigenen Leib die Konsequenzen unseres Entwicklungsrückstandes. Die anderen, die ohne Einschränkung die Tür für ausländische Investitionen öffnen wollen, vergessen, daß unsere wirtschaftliche Entwicklung vor allem anderen die nationale Unabhängigkeit konsolidieren soll: Wir wollen Entwicklung mit Unabhängigkeit und sozialem Wohlstand.

Damit der wirtschaftliche Fortschritt die Unabhängigkeit stützt und nicht die Lebensbedingungen unseres Volkes stagnieren läßt, ist es nötig, auf vom Ausland kommende Mittel zu zählen, die allerdings nach unseren Bedingungen und ganz bestimmten Objektiven ausgerichtet sein müssen.

a) Als Quelle ausländischen Kapitals sind Kredite von Regierung zu Regierung zu bevorzugen. In zweiter Linie wünschenswert sind indirekte ausländische Investitionen durch Anleihen oder Schuldverschreibungen.

b) Direkte ausländische Investitionen sollen sich mit einheimischem Mehrheitskapital assoziieren und müssen sich absolut unseren Gesetzen unterwerfen. Technische Errungenschaften der Muttergesellschaft müssen nach Möglichkeit in Mexiko eingeführt werden und einen Teil ihrer in Mexiko erwirtschafteten Erträge müssen die Gesellschaften im Lande reinvestieren. Schließlich dürfen durch ausländisches Kapital nationales Kapital oder nationale Unternehmen nicht verdrängt werden, die schon unter wirtschaftlich gesunden Umständen im Land arbeiten."

Die Betonung der komplementären Funktion direkter ausländischer Investitionen zieht sich als Leitsatz durch alle offiziellen Stellungnahmen. Die Aktivitäten ausländischer Investoren sollen sich auf wirtschaftlich und sozial nützliche Objekte richten und Technikern und Verwaltungspersonal mexikanischer Nationalität sollen bestmögliche Beschäftigungschancen gegeben werden.

Im Gegensatz zu der von Präsident Mateos in seinen ersten beiden Amtsjahren forcierten Mexikanisierungskampagne, woraus eine Vertrauenskrise zunächst des ausländischen Kapitals und dann auch des einheimischen privaten Sektors entstand, wird heute nicht mehr an eine Ersetzung ausländischen Kapitals um jeden Preis gedacht. Zwar wird immer wieder auf die ausreichende Verfügbarkeit einheimischen Kapitals für alle wichtigen Investitionsvorhaben hingewiesen, aber gleichzeitig versichert, daß es nicht die Politik der mexikanischen Regierung ist, auf die Umwandlung bestehender Investitionen in nationales Eigentum hinzuwirken.[1] Vielmehr soll ausländisches Kapital in neuen Unternehmen ermutigt werden, sich mit einheimischem Kapital zu

---

1) R. Vernon: The Dilemma of Mexiko's Development, S. 47

assoziieren und bei bedeutenden Expansionen sich mit den neu zu emittierenden Aktien auf den nationalen Kapitalmarkt zu begeben.

Wenn man die schnelle industrielle Entwicklung des Landes berücksichtigt, die Diversifikation der Wirtschaftsstruktur, die in den letzten 25 Jahren erreicht worden ist, und auch die mehr als befriedigende Gewinnrate des privaten Sektors, so scheint die heutige Politik gut zu funktionieren.[1] Nicht nur akzeptieren die ausländischen Investoren ohne größere Schwierigkeiten die neuen Regeln, das ausländische Kapital strömt auch weiterhin in steigenden Mengen in das Land, vorzugsweise in die Sektoren der verarbeitenden Industrie ("industria de transformación"), und der Dienstleistungen. Obwohl die mexikanischen Maßnahmen gegenüber ausländischem Privatkapital restriktiver sind als in jedem anderen lateinamerikanischen Land, war Mexiko in den letzten Jahren der größte Empfänger ausländischer Privatinvestitionen der ganzen Region.[2] Zwischen 1960 und 1965 stieg der Gesamtwert der ausländischen Privatinvestitionen von 1,08 Mrd. Dollar auf 1,6 Mrd. Dollar und sowohl die neuen Investitionen wie die Reinvestitionen der Gewinne konzentrierten sich auf die verarbeitende Industrie und die Dienstleistungen. Im letzten Jahrzehnt stiegen die ausländischen Investitionen in der verarbeitenden Industrie von 600 Mill. Dollar auf fast 1,2 Mrd. Dollar und im Dienstleistungssektor von 250 Mill. Dollar auf 400 Mill. Dollar. Bei Betrachtung der prozentualen Beteiligung der ausländischen Investitionen in den einzelnen Sektoren läßt sich die Entwicklung noch deutlicher ablesen: Im Jahr 1938 entfielen noch 25 % der gesamten direkten Auslandsinvestitionen auf die Bergbauindustrie, 32 % auf die Energiewirtschaft und 31 % auf das Transportwesen. Die Anteile an den entsprechenden Sektoren betrugen 1960 nur noch 16 %, bzw. 1 % und 11 %. Von einigen wenigen Prozent im Jahr 1938 stieg der Anteil der ausländischen Direktinvestitionen in der verarbeitenden Industrie auf 56 % der gesamten Auslandsinvestitionen im Jahr 1960 an.[3]

---

1) Die im Vergleich zu Industrieländern überhöht erscheinende Profitrate des privaten Sektors rechtfertigt Lichey mit volkswirtschaftlichen Notwendigkeiten: Auf Grund des schwachen Kapitalmarkts hätte den mexikanischen Unternehmern die Möglichkeit zur Selbstfinanzierung aus erwirtschafteten Gewinnen gegeben werden müssen. Die faktische Möglichkeit dazu und auch der Anreiz, den Profit nicht aus dem Unternehmen abzuziehen und anderweitig zu investieren, hätten nur durch besonders große Gewinne gegeben werden können; vgl. Lichey: Mexiko, Ein Weg zu wirtschaftlichen Entwicklung zwischen staatlicher Lenkung und privater Initiative, S.70

2) Miguel S. Wionczek: Nacionalismo Mexicano e Inversión Extranjera, in: Comercio Exterior, Dic. 1967, S.982

3) Nacional Financiera: La Economia Mexicana en Cifras, 1968, S.218

Überraschend kommt die Verlagerung der ausländischen Privatinvestitionen von dem extrahierenden Sektor auf die verarbeitende Industrie allerdings nicht. Neben dem Vertrauen, das die seit Jahrzehnten andauernde politische Stabilität in Mexiko vermittelt, erklärt sie sich als Folge der gesteigerten Inlandsnachfrage. Die auf Grund der wirtschaftlichen Entwicklung erheblich gestiegene Kaufkraft ermöglicht die Konzentration der Investition auf verarbeitende und damit verbraucherorientierte Industrie. Auch die Politik der Importsubstitution hat dazu beigetragen: Ausländische Unternehmen, die ursprünglich den Markt durch Verteilung ihrer importierten Produkte belieferten, sahen sich plötzlich vor der Notwendigkeit, eine einheimische Produktion aufzubauen, um sich den Markt auch nach Ergehen der Importbeschränkungen zu erhalten. Entsprechend den sich allmählich verschärfenden Importrestriktionen kann diese Entwicklung allerdings graduell vonstatten gegangen sein, so daß zunächst noch Einfuhr von Teilen zur Montage möglich war, bis schließlich das gesamte Endprodukt im Land gefertigt sein mußte.

Ein anderer Faktor für die verstärkte Entwicklung ausländischer verarbeitender Industrie in Mexiko war die weitgehende Reinvestierung von Gewinnen. Zwischen 1949 und 1960 wurden z.B. annähernd 60 % der Steigerung der US-Investitionen in Mexiko aus den reinvestierten Gewinnen der jeweiligen Tochtergesellschaften finanziert.[1] Die Steigerung der Investitionen im Handel wiederum ist dem Wachstum der verarbeitenden Industrie zuzuschreiben. So muß die Ausdehnung mehrerer Warenhausketten in Mexiko in Zusammenhang mit der größeren Verfügbarkeit von Konsumgütern gesehen werden.[2]

2) Die Haltung der Privatwirtschaft wird artikuliert durch ihre berufsständischen Zusammenschlüsse, die Handelskammern. Dabei handelt es sich um die folgenden vier Organisationen:

a) "Confederación de Camaras Nacionales de Comercio" (CONCANCO), der Interessenverband des mexikanischen Handels.
b) "Confederación de Camaras Industriales" (CONCAMIN), Verband der einheimischen Großindustrie.
c) "Cámara Nacional des las Industrias de Transformación" (CNIT), Interessenverband der kleineren und mittleren Industrie.
d) "Associación des Banqueros", Verband des Bankensektors.

---

1) IMF: Balance of Payments Yearbook, XII. 1960

2) vgl. Richardson Wood und Virginia Keyser: Un ejemplo de Inversión Norteamericana en México. El caso de Sears-Roebuck de México SA, in: Problemas Agricolas e Industriales de México, Vol. IX, 1967, S.161

Nach mexikanischem Recht müssen alle Wirtschaftsunternehmungen einer dieser Kammern angehören. Die "Ley de camaras de comercio e industrias" führt in Art. 4 die Aufgaben der Kammern auf. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Stellung der Handelskammern als offizielle Berater der Regierung.

Die besonders nationalistische und aktive CNIT hat ihre Haltung ausländischen Investitionen gegenüber soweit durchgesetzt, daß diese heute auch in den Verlautbarungen der anderen Kammern Entsprechung findet.[1] Ihre relative kritische Einstellung geht auf die Zeit nach dem zweiten Weltkrieg zurück, als sich erstmals ein einheimisches Unternehmertum zu bilden begann, das die Konkurrenz der ausländischen Großunternehmer fürchtete und versucht, von der Regierung Schutz zu erhalten. Der neue Schwerpunkt der ausländischen Investitionen in der verarbeitenden Industrie trug zur harten Haltung dieses Verbandes bei.

Aber auch andere Wirtschaftszweige sehen sich bedroht: So forderte die CONCANCO, daß keine weiteren ausländischen Handelsunternehmen mehr zugelassen würden, da mexikanische Unternehmen dem Markt schon ausreichend und unter gesunden wirtschaftlichen Bedingungen beliefern könnten; bezüglich der Konvenienz ausländischer Investitionen sollte die Kammer in Einzelfällen konsultiert werden.[2] Der erste maßgebliche Vorschlag für eine umfassende Gesetzgebung bezüglich der ausländischen Investitionen kam denn auch von einer Vertretung der privaten Unternehmer und zwar von der Cámara Textil del Norte im Jahre 1957. In diesem Gesetzentwurf finden sich die folgenden Hauptgesichtspunkte:

a) Keine, oder nur streng begrenzte ausländische Investitionen im Zusammenhang mit Bodenschätzen und Grundbesitz.
b) Transportunternehmen aller Art rein mexikanisch
c) Besonders einträgliche Unternehmen ebenfalls rein mexikanisch (hauptsächlich in Zusammenhang mit Tourismus).
d) In weiterverarbeitenden Industrien nur dort, wo die einheimische Produktion nicht ausreicht.
e) Keine großen ausländischen Investitionen im Handel.
f) Die ausländischen Investitionen sollen 10 % der gesamten Investition nicht überschreiten.
g) Um entsprechende Fragen im einzelnen zu klären, sollen gemischte Kommissionen von Exekutive und Privatwirtschaft geschaffen werden.

---

1) Borisch, a.a.O., in: Schmollers Jahrbuch, 1967, S.594
2) Inversión Extranjera en el Comercio, ohne Verfasser, in: El Mercado de Valores, 1966, S.326

Gegen diesen Vorschlag wurde im mexikanischen Kongreß eingewandt, die internationale Lage Mexikos werde beeinträchtigt, wenn durch ein derartiges Gesetzeswerk der Eindruck einer scharfen Beschränkung ausländischer Investitionen entstehe.

Nach Sanchez Lugo spricht dagegen allerdings, daß von den USA und einigen wichtigen anderen Ländern in der Conferencia Internacional de Comercio y Empleo von 1947/48 jedem Land die folgenden Rechte zuerkannt wurden:[1)]

1) Jede geeignete Maßnahme zu ergreifen, um sicherzustellen, daß die ausländischen Investitionen nicht als eine Basis für Interventionen in innere Angelegenheiten oder die nationale Politik dienen.
2) Festzulegen, ob zukünftige Investitionen genehmigungspflichtig sein müssen, in welchem Maß und unter welchen Bedingungen.

Ähnliches steht auch in Art.24 der Charta von Bogotá, die auch von den USA ratifiziert wurde.

Der Entwurf der Cámara Textil del Norte geht in keinem Punkt wesentlich über die heute geltende rechtliche Regelung und die damit verbundene Verwaltungspraxis hinaus, die im zweiten Hauptabschnitt dieser Arbeit untersucht werden soll.

3) Die "Intellektuellen" stehen auch in Mexiko in ihrer überwiegenden Mehrzahl links. Ihre maßgeblichen Exponenten sind die jüngeren Professoren an der Nationalen Autonomen Universität (UNAM) in Mexiko-City.[2)] Sie sind strikt gegen ausländische Privatinvestitionen und finden sich damit in einer eigenartigen Geistesgemeinschaft mit den konservativen Vertretern des mittleren Unternehmertums, wie sie in der CNIT vertreten sind. Wo bei diesen aber das Motiv Konkurrenzangst ist, steht bei jenen der Kampf gegen den "Yankee-Imperialismus", der freilich oft mehr emotionell als wissenschaftlich abwägend geführt wird. Daß sich die Animosität gegen ausländische Investitionen als Ziel die USA sucht und aus deren Missetaten die Begründung sucht, ist verständlich angesichts des enormen wirtschaftlichen Engagements der USA in Lateinamerika und der historischen Erfahrung der Lateinamerikaner mit ihrem großen Nachbarn.[3)]

---

1) Manuel Sanchez Lugo: Las Inversiones extranjeras, un Regimen Juridico, S.80
2) vgl. dazu etwa: José Luis Cecena: El Capital monopolista y la Economia de México, México 1963, und: Pablo Gonzalez Casanova: La Ideologia Norteamericana sobre Inversiones Extranjeras, México, 1955
3) US-Investitionen an die EWG-Länder in Höhe von 8 Mrd. Dollar stehen mehr als 10 Mrd. Dollar in Lateinamerika gegenüber, vgl. Newsweek, April 14, 1969

Von den Intellektuellen wird schlechterdings verneint, daß die ausländischen Direktinvestitionen in irgendeiner Form zum Wohle des Landes beigetragen haben.[1)]

Die wichtigsten Vorwürfe gegen die ausländischen Unternehmen sind die folgenden:

- Transferierung überhöhter Gewinne ins Ausland, damit Schwächung der Zahlungsbilanz
- Deplazierung eigener Unternehmen
- Verstärkung der technologischen Abhängigkeit

Der Vorwurf übermäßiger Profite durch die ausländischen Unternehmen - ihr "wirtschaftlicher Imperialismus" - erscheint dabei noch am zwingendsten. Tatsächlich zeigt sich, daß amerikanische Direktinvestitionen in Entwicklungsländern die beinahe dreifache Profitrate von Investitionen in anderen Industriestaaten erbringen. Die repatriierten Gewinne der Tochterunternehmen in den entwickelten kapitalistischen Staaten betrugen im Jahr 1964 ca. 5 % des investierten Kapitals, während die Repatriierungen aus den Entwicklungsländern nahezu 16 % des investierten Kapitals betrugen.[2)] Die Folgerungen aus dieser Relation müssen allerdings die verschiedenen Finanzierungsvoraussetzungen in Industrie- und Entwicklungsländern berücksichtigen. Unternehmen in Entwicklungsländern arbeiten oft mit dünnerer Eigenkapitaldecke und haben entsprechend den jeweiligen devisenrechtlichen Bestimmungen besondere Arrangements im Geschäftsverkehr mit ihren Muttergesellschaften, die die Gewinne je nach Bedarf buchmäßig verkleinern oder vergrößern können. Schließlich haben die Entwicklungsländer gerade auf dem Gebiet des Gewinntransfers genügend Möglichkeiten, ihnen nicht genehme Entwicklungen zu unterbinden. Wenn ein Land wie Mexiko hier bewußt keine Beschränkungen geschaffen hat, so entspricht dies der Praxis gerade der US-Unternehmen, Gewinne möglichst in Mexiko zu reinvestieren.

Wenn auf die Gefahr der Deplazierung einheimischer Unternehmen verwiesen wird, so ist zu bedenken, daß kaum ein lateinamerikanisches Land eine striktere Kontrollpraxis hat als Mexiko. Das Problem schließlich, der technologischen Entwicklung finanzstarker Großunternehmen zu folgen, stellt sich z.B. auch für die europäischen Industrieländer. Für Mexiko kann die Fragestellung nur heißen: Ist Erwerb der Technologie durch Lizenzkauf ge-

---

1) So der Circulo de Estudios Mexicanos in einer Zeitungsannonce am 10.4. 1957 als Antwort auf eine mäßig positive Haltung der CONCAMIN zur Lage der ausländischen Investitionen.

2) Statistical Abstract of the US, 1966, tableau 1239

samtwirtschaftlich billiger als der Erwerb der Kenntnisse durch begrenzte Aufnahme ausländischer Produzenten?

Paradoxerweise werden aber auch indirekte Investitionen teilweise abgelehnt, da auch sie lediglich der Schaffung eines günstigen Investitionsklimas für ausländische Investitionen dienen - wegen ihrer Verwendung für "public utilities" u.ä. - und damit die Ausbeutung der Reichtümer dieser Länder leichter machen würden.[1] Der enormen Verschuldung durch internationale Kredite wird die Alternative einer Kreditgewährung durch sozialistische Länder entgegengehalten, wo der Zinssatz in der Regel nur etwa 2,5 % beträgt.[2] Übersehen wird dabei, daß diese besonders oft mit Bedingungen der Abnahme von Lieferungen aus dem Geberland gekoppelt sind, was durch deren Preisgestaltung Vorteile wieder zunichte machen kann.

Die ausländischen Investitionen müssen überhaupt zum Sündenbock für sämtliche wirtschaftlichen Mißlichkeiten herhalten. So macht Carmona sie sogar für Folgeerscheinungen der Industrialisierung wie die Entstehung eines Stadtproletariats aus abgewanderten Landbewohnern verantwortlich.[3] Rein kausal gesehen ist dies sogar richtig, denn erst die Verlockungen einer neuen Zivilisation haben den Wunsch auf Hebung des eigenen Lebensstandards durch Industrialisierung geweckt. Es spricht aus diesem Vorwurf aber auch die tiefe Frustration Lateinamerikas, das seine Hoffnungen getäuscht sah, binnen weniger Jahrzehnte den Zivilisationsstand der Industrieländer zu erreichen.

Die wirtschaftlichen Argumentationen der Linksintellektuellen und besonders ihre Alternativen für eine Überwindung des Zustands der Unterentwicklung mögen fragwürdig sein. Der Kampf gegen den "Yankee-Imperialismus" hat aber einen realen und sehr viel ernster zu nehmenden Hintergrund.

Gemeint ist dabei nicht der Imperialismus der klassischen Kolonialimperien des vergangenen Jahrhunderts. Den USA wird vielmehr vorgeworfen, die Volkswirtschaften der lateinamerikanischen Länder durch ihre Unternehmen zu beherrschen und die Washingtoner Regierung als Vollzugsbeamten zum Schutz dieser ausländischen Investitionen des amerikanischen Großkapitals zu benutzen. In der Tat hat Lateinamerika eine lange Geschichte von Souveränitätsverletzungen, von wirtschaftlichen und militärischen Angriffen, von Bildung und Unterstützung diktatorischer Regierungen durch die USA. Kaum zu widerlegen ist Carmona, wenn er sagt: Nationalismus wird (von den USA) als Kommunismus verteufelt, nur um die freie Beweglichkeit des internationalen

---

1) Fernando Carmona: El Drama de America Latina, el Caso de México, S.82
2) a.a.O., S.85
3) a.a.O., S.79

Kapitals und die Aufrechterhaltung des status quo zu sichern, die Kontrolle der Arbeiterbewegung in den Händen einer korrupten Führung zu halten und mit gesetzlichen Mitteln die Prinzipien der Selbstbestimmung der Völker und der Nichtintervention zu verletzen.[1]

Hier ist nicht der Raum für einen historischen Überblick über die Rolle der USA bei Staatsstreichen und Revolutionen in den verschiedensten lateinamerikanischen Ländern.[2] Interveniert oder versucht zu intervenieren haben die USA bzw. ihr CIA immer dann, wenn amerikanische Wirtschaftsinteressen in Gefahr schienen und geschützt werden sollten. Mit diesen Zielen als einzigen Kriterien wurden neue Regierungen geschaffen oder gestützt ohne Rücksicht auf die Interessen des betroffenen Landes. Eine Gruppe strammer Antikommunisten an der Macht erschien als der beste Schutz der amerikanischen Interessen. Die eigenen Grundsätze einer demokratischen Staatsform wurden völlig vergessen, wenn es darum ging, nur in keinem Fall einen nationalistischer oder gar sozialistischer Gedanken verdächtigen Vertreter der "totalitarian leftists"[3] an die Macht kommen zu lassen. Durch diese Politik wurde eine kleine reiche Schicht von Nutznießern an der Macht gehalten, im Gegensatz zu den Interessen der breiten Bevölkerungsmassen. Deren Verbitterung in Anbetracht der trostlosen wirtschaftlichen Lage schuf aber letztlich erst die heutige latent unstabile politische Lage in Lateinamerika. Die Aversion gegen die "Yankees" ist so allgemein geworden, daß selbst putschende Militärs, auf deren Unterstützung gegen die "Linken" die USA bisher immer zählen konnten, sich den nationalistischen Gefühlen der Massen anpassen müssen. Jüngstes Beispiel dieser verhärteten Haltung gegenüber den USA ist die Enteignung einer Tochtergesellschaft der Standard Oil of New Jersey durch die peruanische Militärregierung.

Neben diesem Hintergrund ihrer Gefühle als Lateinamerikaner haben auch die Mexikaner ihre eigenen Erlebnisse mit dem US-Imperialismus. Auf die verschiedenen Versuche politischer und militärischer Einmischung der USA in Mexiko ist in dem geschichtlichen Überblick bereits eingegangen worden. Immer wieder erregt aber zum Beispiel auch das "bracero"-Problem antiamerikanische Emotionen. Dabei handelt es sich um ungelernte mexikanische Landarbeiter, die alljährlich legal und illegal in die amerikanischen Südstaaten kommen, wo ihre schwache wirtschaftliche Situation durch schlechte Arbeitsbedingungen und Unterbezahlung ausgenutzt zu werden

---

1) Carmona, a.a.O., S.86

2) Hierzu sei verwiesen auf Luis Mariseal Gonzalez: La Inversión Extranjera como Forma de Concentración del Poder Economico, Casa de México, 1964.

3) so Daniel James: Mexico and the Americans, S.399 ff.

droht.[1] Zwar sind inzwischen Abkommen getroffen worden, die Ausbeutung der braceros verhindern sollen, diese Frage ist aber immer noch ein potentieller Streitpunkt zwischen beiden Ländern.[2]

Auch "imperialistische" Ausnützung ihrer Machtstellung durch wirtschaftlichen Druck wird den USA vorgeworfen, so etwa, als diese protektionistische Maßnahmen zum Schutz der eigenen Zink- und Bleiproduzenten ergriffen. Blei- und Zinkexporte machen ca. 15 % der gesamten mexikanischen Exporte aus. 60 % dieser Produktion nehmen die USA ab, so daß protektionistische Importbedingungen Mexiko hart treffen können.[3]

Trotz aller aus politischen und wirtschaftlichen Erfahrungen begründeten Reserven gegen amerikanische Investitionen muß anerkannt werden, daß diese in den kommenden Jahren wohl immer weniger als Anlaß imperialistischer Maßnahmen der USA in Frage kommen werden; dies liegt einerseits an der veränderten politischen Lage in den empfindlich gewordenen lateinamerikanischen Staaten, wo die Einflußmöglichkeiten der USA heute sehr viel geringer geworden sind. Andererseits ist es eine Folge der sich allmählich überall vollziehenden Verlagerung der Investitionen auf verarbeitende binnenmarktbezogene Produktionen. Früher konnten die USA bei ihren Unternehmungen unter weitgehender Nichtachtung der Stimmen in der Bevölkerung agieren, solange ihre Unternehmen nur nicht enteignet oder sonstwie beeinträchtigt wurden. Heute haben sie ein Interesse an der stabilen wirtschaftlichen Entwicklung - deshalb Interesse auch an einer Regierung, die von einem breiten Konsensus in der Bevölkerung ihre Autorität erhält. Antiamerikanische Gefühle bei den Massen werden schließlich auch nicht zur Steigerung des Konsums von amerikanischen Produkten beitragen.

Wenn die wirtschaftlichen oder politischen Argumente der "Linksintellektuellen" auch zumindest teilweise entkräftet werden können, so bleibt doch ihr nicht zu unterschätzender Einfluß auf die Meinung in der Bevölkerung zu bedenken. Besonders der jüngeren Generation sind die sozialen Mißstände bewußt geworden und sie wird in diesem Zusammenhang auch für nationalistische Parolen empfänglicher.

---

1) Daniel James, a.a.O., S.414

2) vgl. dazu Richard H.Hancock: The Role of the Bracero in the Economic and Cultural Dynamics of Mexico, a Case Study of Chihuahua, Standford, 1959

3) Als 1958 restriktive Importquoten für Blei und Zink in den USA eingeführt wurden, war dies der Anlaß für die tätlichen Angriffe auf Nixon bei seinem Besuch in dem Blei und Zink exportierenden Peru; vgl. James, a.a.O.

VI. ROLLE DES STAATES IN DER WIRTSCHAFTSORDNUNG

Vor die Aufgabe gestellt, im Wettbewerb mit den Industrieländern die eigene Industrialisierung voranzutreiben, haben wohl alle Entwicklungsländer erkannt, daß staatlicher Planung und Initiative eine entscheidende Rolle zukommt. Dies muß noch keine Hinwendung zum zentralgelenkten Wirtschaftssystem mit Verstaatlichung aller Produktionsmittel bedeuten. Die Aufstellung von staatlichen Entwicklungsprogrammen ist nur Symptom eines Durchgangsstadiums, durch das für den Einsatz privaten Kapitals und privater Initiative erst die Grundlagen geschaffen werden sollen.

Von den Dogmatikern einer freien Marktordnung wie Röpke und Eucken werden aber jegliche Eingriffe des Staates in den Entscheidungsbereich der einzelnen Wirtschaftssubjekte abgelehnt. Planwirtschaftliches Vorgehen beim Aufbau einer Volkswirtschaft wird der Planwirtschaft sozialistischer Staaten gleichgesetzt und damit einer Schwächung des marktwirtschaftlichen Systems.[1] Der Staat soll auch in Entwicklungsländern nur dieselben Aufgaben zu erfüllen haben, wie in Industrieländern mit liberaler Wirtschaftsverfassung, also in erster Linie Infrastrukturinvestitionen.[2]

Nach Myrdal geht es aber nicht um die Frage der Infrastruktur, die in jeder Wirtschaftsordnung Aufgabe des Staates ist, sondern um die Bestimmungsmacht des Staates über die Verwendung der produktiven Kräfte durch direkte Lenkung.[3] Wie schon ausgeführt, sehen sich die Entwicklungsländer heute vor einer anderen Ausgangssituation als Europa bei der ersten Industrialisierung. Eine andere Rolle des Staates im Wirtschaftssystem ist deshalb gerechtfertigt, ein "Minimum an bewußter, konsequenter Planung ist unvermeidlich".[4] Behrendt verweist allerdings mit einigem Recht auf die Problematik, Staaten, die noch nicht einmal die normalen spezifischen Aufgaben moderner Staaten - wirksame Verwaltung, gesicherte Rechtsordnung und ähnliches - ausüben

---

1) W. Röpke: Die unterentwickelten Länder als wirtschaftliches, soziales und gesellschaftliches Problem, in: Entwicklungsländer, Wahn und Wirklichkeit, S. 17

2) Röpke, a.a.O., S. 33 und B. T. Bauer und B. S. Yamey: The Economics of Underdeveloped Countries, S. 153

3) G. Myrdal: Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen, S. 77

4) Richard F. Behrendt: Eine freiheitliche Entwicklungspolitik für materiell zurückgebliebene Länder, in: ORDO, Band VIII (1956/57), S. 101

könnten, nun auch noch umfassende Entwicklungsplanungsaufgaben aufzubürden.[1])

Um der Wirtschaftsentwicklung den Stimulus von Privatinitiative und privatwirtschaftlichem Wettbewerbsdenken zu erhalten, muß Ziel der staatlichen Intervention aber immer die Förderung privater Wirtschaftstätigkeit bleiben. Der Aufbau eines Entwicklungslandes muß sich "bipolar", von oben und von unten, vom Staat und von der Privatwirtschaft her vollziehen. Schiller will dabei dem Staat die Rolle des "Motors" zuschreiben, als weiterentwickelnde (und gleichzeitig kontrollierende) "Transmissionsmaschine" habe der Markt- und Preismechanismus zu wirken.[2])

Nach Eckstein lassen sich generalisierend die folgenden 5 staatlichen Aufgabenbereiche unterscheiden:[3])

a) soziale Infrastrukturen (Erziehung, Wohlfahrt)
b) wirtschaftliche Infrastrukturen (Straßen, Häfen, aber auch z.B. Zentralbank und fiskalische Einrichtungen)
c) Anwendung direkter und indirekter Kontrollen (z.B. Zölle, Steuern, Subventionen und Preiskontrollen)
d) Führung von Staatsunternehmen
e) "central planning"

Die beiden ersten Kategorien umfassen die sogenannten "Minimalfunktionen", wie sie in jedem Industrieland vom Staat erwartet werden. Darauf folgen die "Maximalfunktionen", die sich aus Gesamtplanung und staatlichen Interventionen zusammensetzen. Je zurückgebliebener die Wirtschaftsentwicklung noch ist, desto größeres Gewicht fällt diesen Funktionen zu, die auch noch durch die Intensität der staatlichen Eingriffe variiert werden können "Central planning" meint weniger die periodische Verabschiedung von Wirtschaftsplänen, sondern bedeutet vielmehr die Koordination nach c) und d) möglicher Maßnahmen im Rahmen einer konsequenten Entwicklungspolitik.

Dieser allgemeinen Wirtschaftsplanung kommen dann grundlegende Entscheidungen zu: Ihre Investitionsentschlüsse geben den "big push", durch den der Wachstumsprozeß erst in Gang kommt.[4]) Daraufhin kommt es zum

---

1) Behrendt: Gesellschaftliche Aspekte der Entwicklungsförderung, in: Fritsch, Entwicklungsländer, S.112
2) K.Schiller: Möglichkeiten einer rationalen Entwicklungspolitik, in: Wirtschaftsdienst 1964, S.420
3) A.Eckstein: Individualism and the Role of State in Economic Growth, in: Economic Development and Cultural Change Vol. VI, 1958, S.80 ff.
4) vgl. dazu: P.N.Rosenstein-Rodan: Notes on the Theory of the 'Big Push', in: Economic Development for Latin America, S.57 ff.

Rostow'schen "take off", wenn nämlich durch die Investitionen die pro-Kopf Produktivität steigt, was durch die resultierenden Einkommenssteigerungen und deren Auswirkungen dann zum "self-sustained growth" führen soll.[1]

Zu kontrollieren ist die durch die Investitionen angeregte Expansion über ihre Wirkungen auf die "external bzw. internal economies, bzw. diseconomies". Dies sind betriebswirtschaftliche Maßgrößen, die über die sich bei Wirtschaftsexpansione für die Unternehmen ergebenden Ersparnisse bzw. Mehraufwendungen Aufschluß geben.[2]

Ob "balanced growth" oder "unbalanced growth" angestrebt werden soll, muß ebenfalls nach dem Effekt auf die external economies beurteilt werden. Beim balanced growth werden die modernen komplementären Industrien möglichst simultan expandiert, damit durch gleichgewichtiges Wachstum ein jeder des anderen Kunde werden könne. Balanced growth macht wegen des meist bestehenden Kapitalmangels die Wirtschaftsentwicklung schwerfällig, das Entwicklungstempo wird von dem jeweils langsamsten Schiff im Konvoi bestimmt. Auch kann es zu einer Verzettelung der ohnehin begrenzten Antriebskräfte über die ganze Breite der Volkswirtschaft kommen. Nach Enke ist das System des balanced growth auch nicht geeignet, den in Entwicklungsländern bestehenden Dualismus zu überwinden. Vielmehr würde sich lediglich ein moderner öffentlicher Sektor über den Sektor einer privaten Subsistenzwirtschaft legen, mit keinem Austausch zwischen den beiden und damit auch nur geringer Durchdringung der Subsistenzwirtschaft durch eine Marktwirtschaft.[3]

Manche Autoren fordern deshalb eine bewußt ungleichgewichtige Investitionspolitik, die mit ihren ausgewählten Investitionen dann Nebenwirkungen in nachfolgenden und vorausgehenden Produktionsstufen induzieren soll ("unbalanced growth").[4] Damit verläßt man sich stark auf spontane Kräfte

---

1) W.W.Rostow: The Tak-Off into Self-Sustained Growth, in: The Economic Journal, Vol. 66, 1956, S.25

2) vgl. dazu H.W.Arndt: External Economies in Economic Growth, in: The Economic Record, 1959, S.192 ff. und W.Stolper: External Economies from a Planning Standpoint, in: ZgesStW, Band 119, 1963, S.195

3) S.Enke: Economics for Development, S.315

4) Werner E.Behrens: Die Bedeutung staatlicherEntwicklungsplanungen für die wirtschaftliche Entwicklung unterentwickelter Länder, S.148. Als Vertreter des Unbalanced growth sind zu nennen:
H.W.Singer: The Concept of Balanced Growth and Economic Development, Theory and Facts, in: Higgins: Economic Development, Principles

des Marktes, die in dem Entwicklungsland vielleicht noch gar nicht vorhanden sind. Bei diesem Entwicklungsmodell wird vom Staat auf jeden Fall eine "sehr aktive, wachsame und intensive Politik verlangt".[1)]

Nach alledem ist festzustellen, daß staatliche Investitionen im privaten Wirtschaftsbereich unter drei Gesichtspunkten gerechtfertigt sein können:

1) mangelnde subjektive Investitionsneigung der Privaten
2) objektive Überfülle an wünschenswerten Investitionsobjekten, deshalb staatlich Prioritätensetzung notwendig
3) größerer Planungshorizont des staatlichen Investors, der den "sozialen Profit" von mehreren Projekten besser übersehen kann als der private Unternehmer, der nur den individuellen Profit seines Projekts im Auge hat.

VII. WIRTSCHAFTSORDNUNG MEXIKOS - "ECONOMIA MIXTA"

1) In dem geschichtlichen Überblick hat sich schon gezeigt, daß es in Mexiko staatliche Operationen in der Wirtschaft etwa seit dem Jahr 1925 gibt. Nach der Überzeugung der Technokraten in der mexikanischen Regierung, den "técnicos",[2)] haben öffentlicher und privater Sektor eine sich gegenseitig ergänzende Partnerrolle in der Wirtschaftsordnung. Dieses Wirtschaftssystem wird als "economia mixta" bezeichnet. Trotz des starken staatlichen Einflusses im Wirtschaftskreislauf wäre es verfehlt, von einem "sozialistischen System" zu sprechen. Eine solche Ideologie steht nicht dahinter, vielmehr ist das System durch die letzten 3 - 4 Jahrzehnte hindurch rein pragmatisch aufgebaut worden.[3)]

Problems and Policies, S.398 ff.
A.O.Hirschmann: The Strategy of Economic Development
Vertreter des balanced growth:
P.N.Rosenstein-Rodan: Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe, in: Economic Journal, 1943, S.202 ff.
Ragnar Nurkse: Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries, Oxford, 1966

1) K.Schiller; a.a.O., in: Wirtschaftsdienst, 1964, S.419
2) vgl. R.Vernon: The Dilemma of Mexico's Development, S.123
3) Redvers Opie: The Budget and the Mexican Economic System, in: Business Mexico, S.24

Auf Grund der kontinuierlichen Entwicklung gibt es heute in Mexiko Ressentiments gegenüber staatlichem Eingriff im Bereich des freien Unternehmertums in nur sehr viel geringerem Maße, als dies in westlichen Industrieländern der Fall ist. In Mexiko gibt es keine sogenannten Wirtschaftspläne. Unter dem Aspekt der Eckstein'schen Maximalfunktion "central-planning"[1] ist dies nur konsequent, denn Mexiko ist wirtschaftlich schon soweit entwickelt, daß der Staat systemgemäß nicht mehr sämtliche Maximalfunktionen übernehmen muß.

Zwei Grundsätze lassen sich in der Wirtschaftspolitik seit der staatlichen Konsolidierungsphase nach der Revolution erkennen:

a) Ausländische Investitionen auf dem Gebiet der Infrastruktur ("public utilities") und der Basisindustrien sind durch Regierungsinvestitionen zu ersetzen.

b) Jede Regierungsmaßnahme zur Förderung von Wirtschafts- und Industriewachstum muß geeignet sein, die Trägheit einheimischen privaten Kapitals gegenüber Investitionen in der Wirtschaft zu überwinden.

Eine Untersuchung der Rolle des Staates in der "economia mixta" ist für das Thema der ausländischen Direktinvestitionen aus verschiedenen Gründen von Bedeutung. Erst in einer umfassend geplanten und staatlich gelenkten Wirtschaftspolitik ist eine Regelung und Beschränkung ausländischer Investitionen sinnvoll. Will man ausländische Investitionen nicht akzeptieren oder sollen diese nur in Verbindung mit nationalem Kapital durchgeführt werden, so muß ein staatliches Instrumentarium bereitstehen, das hier Aufgaben übernehmen kann.

2) Der Tätigkeitsbereich des öffentlichen Sektors auf dem Gebiet der Wirtschaft ist dreigeteilt: Auf der einen Seite stehen die Maßnahmen der Regierung selbst, die in Form von Gesetzen, Dekreten und Verwaltungsakten auf die Wirtschaft Einfluß nehmen kann (Regulierungstätigkeit). Daneben gibt es die sog. "dezentralisierten Staatsbetriebe" wie PEMEX, Versorgungs-, Eisenbahn- und Flugbetriebe, die 1965 ihre bisherige Selbständigkeit verloren haben und jetzt der Kontrolle des Finazministeriums und des Ministeriums für das Nationalvermögen unterstehen. Schließlich gibt es unabhängige, aber von der öffentlichen Hand getragene Organisationen, die für Kapitalinvestitionen in die Wirtschaft zuständig sind.

In den bisherigen Jahren lag der Beitrag des öffentlichen Sektors zum Bruttosozialprodukt um die 13 %. 1966 stiegen Regierungsinvestitionen auf

---

1) vgl. oben S. 42 ff.

einen Rekord von 1,58 Milliarden Dollar, was einem Anteil von 44 % an den gesamten neuen Investitionen in Mexiko darstellt.[1)]

Regierungsprojekte, die mit Infrastruktur, Erziehung oder sozialen Leistungen zu tun haben, sind hier nicht zu erörtern. Es soll aber ein Überblick gegeben werden über Regierungsoperationen in Wirtschafts- und Industriezweigen, wo Privatunternehmen tätig sind oder wenigstens tätig sein könnten.

a) Bei weitem die größte Regierungsunternehmung ist Petróleos Mexicanos (PEMEX), das nach der Enteignung der ausländischen Ölinteressen 1938 entstand. Pemex hat das Monopol für Förderung, Produktion, Raffinierung und Verkauf von Erdöl und Erdölderivaten, einschließlich Erdgas, und ist der alleinige Hersteller petrochemischer Grundstoffprodukte. Nächstgrößtes Regierungsunternehmen ist Altos Hornos de México S.A., der größte Stahlproduzent des Landes. Durch den Aufkauf verschiedener privater Firmen kontrolliert die Regierung die Produktion von Düngemitteln. Die Regierung ist Eigentümer von sämtlichen Eisenbahnlinien, die vorwiegend in ausländischem Eigentum gestanden hatten. In Maschinenbau, Zucker-, Kupfer- und Papierprodukten liegen weitere Schwerpunkte von Regierungsbeteiligungen in der Wirtschaft.

Die Nationalisierung der Elektrizitätsindustrie war schon kurz erwähnt worden. Ihre Vorgeschichte geht bis in die zwanziger Jahre zurück und im Nationalbewußtsein der Mexikaner gilt sie als der dritte Höhepunkt der "mexicanisación" (1910 - Land, 1938 - Öl, 1960 - Elektrizität). Zur selben Zeit wie in den Industrieländern hatten ausländische Investoren auch in Mexiko begonnen, elektrische Energie zu produzieren. Klagen der Mexikaner über zu hohe Strompreise waren die Regel. Schon in einem Jahresplan aus dem Jahre 1934 wurde der Satz aufgestellt, daß die elektrische Energie als Grundvoraussetzung für industrielles und landwirtschaftliches Wachstum ohne Rücksicht auf private Profitaussichten produziert werden müßte.[2)] Auf diese potentielle Bedrohung ihrer Eigentümerposition hin hatten die ausländischen Gesellschaften aus verständlichen Gründen keinen Anlaß, in großem Stil weiter zu investieren. Konstante Unzulänglichkeiten der Stromversorgung Mexikos war die Folge. Die dringend nötige Expansion des Energieerzeugungssystems wurde nach dem Krieg durch die Comision Federal de Electricidad vorgenommen, eine Organisation der Regierung, oder mit Hilfe von Regierungskrediten durch die Gesellschaften selbst. Da auch die Strompreise von nun an durch die Regierung festgelegt wurden, war bald klar, daß es in Mexiko für private Versorgungsunternehmen

---

1) Informe Anual del Banco de México, 1967

2) Miguel S. Wionczek: Electric Power, the Uneasy Partnership, in: Vernon, Public Policy, S.21

keine Aussichten auf Wachstum und Profit mehr gab. So gingen die beteiligten amerikanischen und belgischen Gesellschaften im Jahr 1960 keineswegs widerwillig auf die Kaufangebote der Regierung ein.

b) Die Aufgabe, vorhandenes Kapital in die gemäß der allgemeinen Wirtschaftspolitik als richtig erkannten Kanäle zu lenken, fällt zwei Organisationen zu, die beide der Aufsicht des Schatzministeriums unterstehen: dem Banco de México (der Zentralbank) und der Nacional Financiera S. A.. Nacional Financiera (NAFIN) wurde als eine reine Entwicklungsbank 1933 gegründet; sie wird durch Kapitalinvestitionen insbesondere für öffentliche Aufgaben tätig, investiert aber auch in privaten Unternehmen.

Bei Entwicklungsbanken lassen sich drei Konstruktionen unterscheiden, je nach der Provenienz ihres Grundkapitals:[1)]

- allein privates Kapital
- alleiniger Kapitalträger die öffentliche Hand
- Kapital aus öffentlichen wie auch aus privaten Quellen.

NAFIN gehört zur dritten Gruppe. Sie ist eine Aktiengesellschaft, deren Grundkapital in zwei verschiedene Serien von Aktien geteilt ist. Bei Serie 'A' handelt es sich um Namensaktien, die nur in Staatsbesitz stehen dürfen. Serie 'B' sind Inhaberaktien, die sich in der Hand von Banken und Versicherungen befinden. Neben einer festgesetzten Vorzugsdividende von 8 % jährlich haben sie noch ein Recht auf anteilsmäßige Beteiligung am noch nicht ausgeschütteten Gewinn, gleichberechtigt mit den Aktien der Serie 'A'.[2)] Der Vorstand besteht aus 7 Mitgliedern, von denen vier durch Aktionäre der Serie 'B' berufen werden. Der Staat als Träger der übrigen Aktien bestimmt nur 3 Vorstandsmitglieder. Durch diese Verteilung soll die Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor erleichtert werden. Allerdings sind das mehr optische Maßnahmen, da auch die anderen Mitglieder der Regierung immer nahestehen werden.

1961 wurde auf Grund der erweiterten Aktivitäten von NAFIN eine wesentliche Erhöhung des Grundkapitals erforderlich. Gleichzeitig wurde durch eine Satzungsänderung die Anzahl der 'B'-Aktien derart erhöht, daß nun zumindest theoretisch 49 % des Kapitals nicht in den Händen der Regierung zu sein brauchen. Bis zu diesem Zeitpunkt machten die Inhaberaktien der Serie 'B' nur 9 % des Grundkapitals aus.[3)]

---

1) vgl. dazu: William Diamond: Development Banks, Baltimore, 1957
2) Calvin P. Blair: Ancional Financiera - Entreprenauership in a Mixed Economy, in: Vernon, Public Policy, S.191
3) Blair, a.a.O., S.192

Bei ihrer Gründung erhielt NAFIN die Aufgabe, als Agent und Berater der Regierung auf dem Gebiet der Finanzierung von Basisinvestitionen zu fungieren, vor allem Kredite aus dem In- und Ausland zu beschaffen und deren Einsatz zu überwachen. Noch heute muß NAFIN bei Kreditsuche von Unternehmen im Ausland ab einer bestimmten Kredithöhe als Kontrollinstanz eingeschaltet werden. Der ursprüngliche Aufgabenbereich erweiterte sich bald, so daß NAFIN zu einer Art Finanzfeuerwehr wurde für Firmen, die nur unter Schaden für die allgemeine Wirtschaftsentwicklung hätten aufgegeben werden können. Dabei wird NAFIN durch langfristige Kreditvergabe und durch direkte Beteiligungen, gerade auch bei kleineren und mittleren Unternehmen, tätig.[1)]

Investitionen von NAFIN lassen sich auf drei Grundfälle zurückführen, wenn man von öffentlichen Aufgaben wie Infrastrukturprojekten einmal absieht:

- besonders großer Finanzbedarf des geplanten oder zu stützenden Unternehmens
- Erfolgsunsicherheit eines neu zu gründenden Unternehmens; privaten Kapitalgebern allein könnte die Tragung des Risikos nicht zugemutet werden.
- soziale Bedeutung eines Unternehmens, das privaten Investoren, die sich allein von wirtschaftlichen Gesichtspunkten leiten lassen müssen, nicht attraktiv genug erschien.

Oft wird NAFIN zur Beteiligung an Unternehmen aufgefordert, an denen ausländisches Kapital beteiligt ist, um so das Gewicht des ausländischen Partners auszugleichen und diesem durch die gute internationale Reputation von NAFIN eine Beruhigung zu verschaffen.[2)] In anderen Fällen wird NAFIN von mexikanischem privaten Kapital in die Unternehmen hineingezogen, um ein gutes Aushängeschild zur Erlangung ausländischer Kredite zu haben. Als Quasi-Regierungsinstitution erfreut sich NAFIN eines Rufes als zuverlässiger Schuldner.

Häufig muß NAFIN seine Beteiligung ausbauen oder ein Unternehmen ganz übernehmen, wenn nämlich die Zukunft eines Unternehmens anfängt, zu Sorgen Anlaß zu geben. Solche Maßnahmen gehören auch durchaus zur Aufgabe von NAFIN, wichtige Industrien in einem Land mit konstant beengtem Kapitalmarkt zu fördern. Oft wird allerdings von privater Seite gerügt, daß NAFIN sich nicht von Unternehmen trennt, auch wenn diese schließlich mit Erfolg arbeiten

---

1) William H. Beeson: The Banking System in Mexico, in: Business Mexiko, S. 85

2) Romero Kolbeck: Government Involvement in Business, in: Business Mexiko, S. 37

und damit dann in direkte Konkurrenz zum privaten Unternehmertum tritt.[1] In der Tat werden hier oft die eigentlichen Grenzen einer Entwicklungsbank überschritten.

3) Ganz ohne Zweifel haben im ganzen gesehen die staatliche Investitionspolitik und damit auch NAFIN eine positive Rolle in der bisherigen wirtschaftlichen Entwicklung Mexikos gespielt. Es wäre aber illusionär, anzunehmen, daß sämtliche unternehmerischen Entscheidungen allein unter dem Aspekt einer optimalen Förderung der Wirtschaftsentwicklung getroffen werden. Ein derart bedeutendes Instrument der Regierung, wie die Macht, über große Investitionen zu beschließen, wird zwangsläufig auch von politischen Überlegungen beeinflußt.

So mögen vielleicht aus politischen Gründen manchmal Unternehmen unterstützt werden, wenn dies auch nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht zu verantworten ist.[2] Dazu kommt nicht selten eine Interessenkollision bei in der Wirtschaftsverwaltung tätigen Beamten, die oft selbst erhebliche Engagements in der Privatindustrie haben. Dies ist auch durchaus erklärlich, wenn man sich das noch immer beschränkte Potential an für unternehmerische Aufgaben qualifizierten Personen in Mexiko vor Augen hält. Wirtschaftliche Entscheidungen der Exekutive können über Prosperität oder Ruin eines betroffenen Unternehmers ausschlaggebend sein. Das Aufkommen eines gewissen Unbehagens wegen des möglichen Mißbrauchs staatlicher Macht aus privatwirtschaftlichen Gründen ist so nicht zu vermeiden.

Der Gedanke an Korruption in Zusammenhang mit Mexiko mag eine unfaire Assoziation sein, hat aber nicht zu leugnende Fakten als Hintergrund. Die feste Etablierung einer einzigen politischen Partei an den Schalthebeln der politischen Macht über Jahrzehnte hinweg wird auch ihr Teil dazu beigetragen haben, daß persönliche Beziehungen und gegenseitige Gefälligkeiten in Mexiko größere Bedeutung haben, als dies nach unseren Maßstäben noch erträglich erscheinen mag.

Wie erwähnt, stehen der Exekutive umfangreiche Dekreturvollmachten zu, die einen außerordentlich großen Einfluß auf sämtliche Industriezweige haben. Die Niederlassungen neuer Unternehmen, Importlizenzen, Produktionskonzessionen, Preisfestsetzungen in bestimmten Industrien und insbesondere die verschiedensten steuerlichen Maßnahmen sind der Entscheidungs-

---

1) José Hernandez Delgado: The Contribution of Nacional Financiera to the Industrialization of Mexico, S.6.

2) R. Vernon: Public Policy and Private Enterprise in Mexico, S.10

gewalt der Exekutive unterworfen. Daß ein nicht allein der Staatsräson verpflichteter Beamtenapparat gröbliche Ungerechtigkeiten bei den Betroffenen bewirken kann, muß hier festgestellt werden, ohne daß ein Vorschlag zur Abhilfe gegeben werden kann.

Wenn es auch in der wissenschaftlichen Literatur aus verständlichen Gründen kaum angesprochen wird, so handelt es sich doch bei der Korruption um eines der Kardinalprobleme des modernen Mexikos. Besonders für die unter Berufung auf die revolutionäre Verfassung von 1917 vielbeschworene Neuverteilung des Volkseinkommens ist die Korruption der an der Macht befindlichen Klasse einer der gewichtigsten Hemmschuhe.

Hier ist kein Raum, auf die damit eng verbundene Frage des Funktionierens der mexikanischen Demokratie einzugehen, doch ist noch auf folgendes Faktum hinzuweisen: Bei dem Wechsel der Präsidentschaft alle 6 Jahre sind gleichzeitig eine große Zahl von Wahlämtern und von zu ernennenden Posten neu zu besetzen, die von dem Präsidentenbüro bis zur städtischen Verwaltung, vom größten Staatsunternehmen bis zur kleinsten Regierungsagentur reichen. Frank R. Brandenburg hat polemisch festgestellt, der einzige Unterschied zur Porfirio Diaz-Epoche bstehe darin, daß nun die Diktatur alle 6 Jahre ausgetauscht würde. Dies bedeute für die Untergebenen, daß nur noch 6 Jahre Zeit blieben, sich die Taschen zu füllen.[1]

4) Das System der "economia mixta", in dem sich plan- und marktwirtschaftliche Elemente mengen, muß sich trotz seines unbestreitbaren Beitrags zur mexikanischen Wirtschaftsentwicklung auch Kritik gefallen lassen. Dazu sei im folgenden noch der Meinung eines der ersten Wirtschaftsfachleute des Landes Raum gegeben, dem Präsidenten des "Colegio de México", Victor L. Urquidi:[2]

"Es gibt keine wirksamen Mittel, die Projekte des privaten Sektors mit den Gesamtzielen zu integrieren, weil die mexikanische Abart von Wirtschaftsplanung auf Investitionsprogramme des öffentlichen Sektors konzentriert ist. So können keine Prioritäten gesetzt und unerwünschte Verdoppelungen von privaten Projekten nicht vermieden werden. Es gibt keine industriellen Entwicklungsziele bezüglich Beschäftigung, Import-Substitutionen oder Export."

---

1) Frank R. Brandenburg: The Relevance of Mexican Experience to Latin American Development, in: Bailey, Latin-America, S.87

2) V.L.Urquidi: An Overview of Mexican Economic Development, in: Weltwirtschaftliches Archiv, 1968 II, S.10. Als konzentrierte Übersicht für die landwirtschaftliche Situation, den starken Bevölkerungszuwachs und die Arbeitsmarkt- und Ausbildungsprobleme sei auf diese Arbeit verwiesen.

Damit auch den immer mehr drängenden sozialen und bildungspolitischen Problemen begegnet werden kann, die sich vor allem aus der rapiden Bevölkerungszunahme ergeben, macht Urquid die folgenden Vorschläge:[1] "Dem öffentlichen Sektor müssen mehr Mittel zur Verfügung stehen, was durch Steuerreform und bessere Verwaltung erreicht werden kann. Damit könnten auch zu große Ungleichheiten bei der Einkommensverteilung beschnitten und regionale Entwicklungsunterschiede ausgeglichen werden. Vor allem könnte der öffentliche Sektor instand gesetzt werden, seine Erziehungs-, Gesundheits-, Wohlfahrts- und Wohnungsbauprogramme zu erweitern. Gleichzeitig könnte die gegenwärtige schwere Auslandsverschuldung für die Investitionen des öffentlichen Sektors, der industriellen Expansion und sogar der mittelfristigen landwirtschaftlichen Kredite abgebaut werden. Dies würde wiederum Auswirkungen auf die monetäre Stabilität haben."[1]

---

1) V.L.Urquidi, a.a.O., S.15

B DAS ÖFFENTLICH-RECHTLICHE SYSTEM ZUR EINGLIEDERUNG DER AUSLÄNDISCHEN DIREKTINVESTITIONEN

I. EINLEITUNG

Mit der Verfassung von 1917 als Grundlage ist zur Eingliederung der ausländischen Direktinvestitionen ein auf Anhieb schwer durchschaubares rechtliches System geschaffen worden.[1] Einige Wirtschaftszweige sind allein staatlicher Tätigkeit, andere ausschließlich nationalem Kapital vorbehalten. In anderen schließlich wird wenigstens einheimische Mehrheitsbeteiligung verlangt. Wo kein gesetzliches Verbot bzw. Beschränkung besteht, ist die Tätigkeit von Ausländern grundsätzlich frei. Doch bleiben die ausländischen Unternehmen dann noch Objekt einer Vielzahl von Verwaltungsmaßnahmen, mit deren Hilfe die Politik der Regierung im Einzelfall konkretisiert werden kann.

---

1) Dazu existieren die folgenden Übersichten und Zusammenfassungen:
   a) Disposiciones legales que afectan a la Inversión Extranjera en México, in: El Mercado de Valores, junio 5, 1961, S.277 ff.
   b) Recopilación de las principales Disposiciones legales sobre Inversiones Directas in México. Hrsg. vom Banco de México, Febrero 28, 1963
   c) Statement of the Laws of Mexico in Matters Affecting Business, hrsg. von Pan American Union, Suppl. No.1, Washington 1964
   d) César Sepúlveda: A Statement of the Laws of Mexico in Matters Affecting Business, Washington, 1961
   e) La Legislación Mexicana en Materia de Inversiones Extranjeras, hrsg. vom Centro de Estudios Economicos del Sector Privado, Mexico, 1968

   Als Gesamtdarstellungen wissenschaftlicher Art:
   A.Carillo Castro: La Reglementación Juridica de las Inversiones Extranjeras en Mexico.
   M.Sanchez Lugo: Las Inversiones Extranjeras, un Régimen Juridico.

Aufgeteilt nach den jeweiligen Rechtsquellen soll in diesem Abschnitt zunächst die für ausländische Investitionen gültige öffentlich-rechtliche Regelung dargestellt werden. Daran anschließend wird zu bewerten sein, ob diese Regelung mit ihrer Umsetzung der Wirtschaftspolitik in die Rechtswirklichkeit geeignet ist, als Modell für andere Entwicklungsländer zu dienen. Die privatrechtlichen Fragen, die für den ausländischen Unternehmer bei der Niederlassung in Mexiko entstehen, sollen im nächsten Abschnitt untersucht werden.

Die folgenden Rechtsquellen sind im Regelungssystem für ausländische Investitionen zu unterscheiden:

Verfassung
mit ihren Ausführungsgesetzen ("Leyes organicas" und "Leyes reglamentarias") und deren Durchführungsverordnungen ("Reglamentos")
Dekrete ("Decretos") und Rechtsverordnungen ("normas", "reglamentos" etc.)
Diverse einzelne Gesetze
Steuergesetze
Verwaltungsmaßnahmen.

II. VERFASSUNG:

In Art. 27 der "Constitución Federal" (abgek.: CF) werden die ersten grundlegenden Regelungen zur Verteilung von Boden und Bodenschätzen getroffen. Dieser Verfassungsartikel wird durch Ausführungsgesetze ("Ley Organica" und "Ley Reglamentaria") ergänzt, die beide wiederum Ermächtigungsgrundlagen für die Exekutive enthalten, wonach diese die bestehenden Bestimmungen im einzelnen reglementieren kann.

1) Aus Art.27 und weiteren ergänzenden Regelungen ergeben sich zunächst die fünf Wirtschaftszweige, die nach mexikanischem Recht allein staatlicher Betätigung vorbehalten sind:

Die Erdölgewinnung kommt nach Art.27, Abs.5 vor Ziff.1 CF allein der Nation zu. Konzessionen sollen nicht erteilt werden, bzw. die schon vergebenen Konzessionen sollen nicht fortbestehen: Die Verwirklichung dieses Postulats hat allerdings, wie schon gezeigt, bis 1938 auf sich warten lassen. Erdölförderungen und Erdölforschung wurden der 100 %igen Staatsgesellschaft

PEMEX bzw. ihren Tochter- oder Zweigunternehmen übertragen. Private Unternehmen sind dabei grundsätzlich ausgeschlossen.

Dieselben Beschränkungen gelten auch für Erdölderivate, die als industrielle Grundstoffe dienen können und die sich aus der ersten chemischen Transformation im Weiterverarbeitungsprozeß der Raffinierungsprodukte ergeben. Gleiches gilt für Produkte, an denen ein "fundamentales wirtschaftlich-soziales Interesse des Staates besteht".[1] Eine "Comisión Petroquimica" nimmt eine Einteilung der Petroleumderivate vor. Private Produktionstätigkeit kann von einer präsidentiellen Erlaubnis abhängig gemacht werden, die unter Umständen eine 60 %ige Beteiligung von PEMEX an dem geplanten Unternehmen voraussetzt. Von der "Comisión Petroquimica" werden aber auch Petroleumderivate bestimmt, deren Herstellung privaten und auch ausländischen Unternehmen frei ist. Schließlich kann PEMEX auch ausländische Ölfirmen zu Forschungs- bzw. Bohrtätigkeit verpflichten. Die Grundlage dafür ist Art. 47 der Ley Reglamentaria, wonach PEMEX mit der Zustimmung des Wirtschaftsministeriums "Teile" seiner Arbeit auch durch "andere" durchführen lassen kann. Dies beläßt auch die Möglichkeit einer Heranziehung von 100 %ig ausländischen Unternehmen. Durch eine Reihe von Bohrverträgen sind so verschiedene amerikanische und europäische Gesellschaften in Mexiko tätig geworden.[2]

Nach Art. 27 CF ist Herstellung, Weiterleitung, Transformation und Absatz von elektrischer Energie ausschließlich Sache des Staates. Diese Bestimmung ist nach der Übernahme der ausländischen Elektrizitätsgesellschaften am 29.12.1960 in die Verfassung eingefügt worden.

Auf Grund von weiteren Bestimmungen ist schließlich noch der Betrieb von Eisenbahnen und von telegraphischen bzw. radiotelegraphischen Verbindungen ausschließlich dem Staat vorbehalten.

2) In den folgenden drei Bereichen können mexikanische Staatsbürger ungehindert investieren, während die Investitionen von Ausländern Beschränkungen unterliegen: Grundbesitz, Landwirtschaft und Bergbau.

a) Grundbesitz: Grundsätzlich dürfen Ausländer kein Land erwerben, das in einem Bereich von 100 Kilometern zu den Landesgrenzen bzw. 50 km zu den Küsten liegt. Die Bestimmungen haben ihren Ursprung in heute wohl überholten militärischen Sicherheitserwägungen. Die Rechtswirklichkeit ist

---

1) vgl. Art. 27-30 des Reglamento de la Ley Reglamentaria del Articulo 27 Constitucional en el Ramo del Petroléo

2) E. Hidalgo: Mexico, in: Friedmann: Legal Aspects S. 357

auch hier einen anderen Weg gegangen und nimmt an den Villen illustrer Ausländer an den Badestränden der pazifischen Küste keinen Anstoß. Gemäß Art.1 des Ley Reglamentaria de les Fracciones I y IV del Articulo 27 Constitucional können Ausländer auch nicht Teilhaber von mexikanischen Gesellschaften sein, die in diesen Zonen Grundbesitz haben. Diese Bestimmung bedeutet jedoch keine Schwierigkeit beim Erwerb von Grund und Boden für zu errichtende Produktionsanlagen, denn die in Art.27 vorgesehene Ausnahmegenehmigung ist reine Formsache und wird für derartige Fälle ohne weiteres erteilt.

b) Landwirtschaft: Art.27 Ziff.4 CF legt fest,d daß Aktiengesellschaften keinen Landbesitz zu landwirtschaftlichen Zwecken erwerben, besitzen oder verwalten dürfen. Wegen dieses Verbots müssen Gesellschaften, die land- oder forstwirtschaftliche Produktion betreiben wollen, eine andere Gesellschaftsform als die der Aktiengesellschaft ("sociedad anónima", in der Verfassung noch "sociedad comercial pro acciones" genannt) wählen. In Frage kommen etwa die "sociedad en nombre colectivo" (OHG) oder die "sociedad de responsabilidad limitada" (GmbH). Wollen Ausländer in diese Gesellschaften als Teilhaber eintreten, so wird die Erlaubnis des Außenministeriums verlangt. Diese darf aber gem. Art.3 des oben erwähnten "Ley Reglamentaria" nur erteilt werden, wenn die ausländische Beteiligung 49 % des Gesellschaftskapitals nicht übersteigt. Trotz dieser gesetzlichen Regelung soll aber Ausländern die Beteiligung an solchen Gesellschaften durch die Verwaltungspraxis nicht begrenzt worden sein, wenn sie nicht Grunderwerb in den verbotenen Zonen einbezog.[1)]

c) Bergbau: Gemäß Art.27 Ziff.1 können nur Mexikaner oder mexikanische Gesellschaften Grundeigentum erwerben und Bergbaukonzessionen erhalten. Das Außenministerium kann Ausländern dazu Sondererlaubnis erteilen. Gleiches gilt, wenn die Ausländer Teilhaber einer mexikanischen Gesellschaft werden wollen, die ihrerseits Grundeigentum oder Bergbaukonzessionen hat. Eine Gesellschaft gilt schon dann als mexikanisch, wenn sie nach mexikanischem Recht gegründet und eingetragen worden ist. Kriterium ist hingegen nicht ein bestimmter Prozentsatz an inländischen Teilhabern.

---

1) vgl. José Luis Siqueiros: Aspecto Juridicos de las Inversiones Extranjeras en función del Desarrollo Economico de México y de la Integración Latinoamericana. In: Seminario sobre las Inversiones Extranjeras en la Integracioón Latinoamericana, Cuernavaca, 1967

Die Beschränkungen für Ausländer im Bergbau werden ergänzend geregelt durch "Ley Reglamentaria del Articulo 27 Constitucional en Materia de Exportación y Aprovechamiento de Recursos Minerales" aus dem Jahr 1961 und dem dazu ergangenen "Reglamento" vom 7. Dezember 1966: Nur Mexikanische Gesellschaften mit mexikanischer Mehrheitsbeteiligung haben Anrecht auf Bergbaukonzessionen. Ausländische Regierungen oder Souveränitätsträger dürfen Konzessionen nicht erwerben und auch nicht Teilhaber oder Aktionäre von Bergbauunternehmen sein. An Ausländer, ausländische Souveränitätsträger und Gesellschaften mit nicht mindestens 51 % mexikanischem Kapital dürfen Bergbaurechte auch nicht übertragen werden.[1)]

Besondere Konzessionen zum Abbau von "nationalen Mineralien-Reserven" werden nur erteilt, wenn 66 % des Kapitals der betreffenden Gesellschaft in mexikanischen Händen ist. Konzessionen zum Abbau von Mineralien, die zur Herstellung nuklearer Stoffe geeignet sind, dürfen überhaupt nicht erteilt werden.[2)]

3) Das "Reglamento" zu diesem Gesetz enthält ein Kapitel, "De la Nacionalidad", wo unter anderem Vorsorge dafür getroffen wird, daß die mexikanische Mehrheitsbeteiligung jederzeit nachgewiesen werden kann, wie es die Art.14 und 15 des "Ley Reglamentaria" verlangen.

Aktiengesellschaften: Bei der Emission gewöhnlicher Aktien müssen diese in zwei Serien geteilt werden. Serie A, die "mexikanische", die 50 % bzw. 66 % der Aktien umfaßt, und die Serie B, die zur freien Zeichnung offen ist. Werden verschiedene Arten von Aktien ausgegeben "gewöhnliche" oder solche mit begrenzten Rechten, z.B. Vorzugsaktien - so muß jede dieser Serien wieder in "Unterserien" nach demselben Prinzip geteilt werden. Die Aktien der Serie A müssen immer Namensaktien sein, während es sich bei der Serie B auch um Inhaberaktien handeln kann. Das Reglamento stellt noch weitere detaillierte Kontrollvorschriften auf und enthält auch Sanktionen, die bei deren Nichtbeachtung zur Anwendung kommen.

Personengesellschaften: Gemäß Art.26, 2. Titel des Reglamentos muß das Kapital ebenfalls nach den vorerwähnten Prozentsätzen verteilt sein, doch werden keine Anordnungen getroffen, die zu einer Kontrolle geeignet wären.

José Luis Siqueiros hält die Regelungen in dem Ley Reglamentaria und seinem Reglamento für die modernste und systematischste Gesetzgebungsarbei in Bezug auf ausländische Investitionen und meint, sie könne als Modell für spätere gesetzgeberische Akte dienen.[3)]

---

1) vgl. Art.14 und 15 der oben erwähnten Ley Reglamentaria

2) vgl. Art.76, a.a.O.

3) zitiert in: La Legislación Mexicana en materia de Inversiones Extranjeras, CEESP (Hrsg.), S.20

III. DAS DEKRET VON 1944

1) Eine der wichtigsten Rechtsquellen für die Regelung ausländischer Investitionen ist das von Präsident Camacho erlassene Dekret vom 7. Juli 1944. Es legt fest, daß Ausländer oder mexikanische Gesellschaften mit ausländischer Beteiligung vom Außenministerium eine Genehmigung erhalten müssen, wenn sie Besitz in Mexiko erwerben wollen. Diese Genehmigungen können verweigert, beschränkt oder von Bedingungen abhängig gemacht werden, je nachdem, wie von der Regierung die wirtschaftspolitischen Erfordernisse beurteilt werden.

Das Dekret erging, als infolge des 2. Weltkriegs große Kapitalmengen ins neutrale Mexiko strömten und sich dadurch ernste wirtschaftliche und währungspolitische Probleme, vor allem für die Zeit nach Beendigung des Krieges, erkennen ließen.

Die bis heute fortdauernde Anwendung der aus dem Dekret rührenden Rechte der Regierung ist vielfältiger Kritik unterworfen, so daß es hier einer eingehenden Untersuchung der rechtlichen Problematik dieses Dekrets bedarf.

In der Kriegszeit wurde das Dekret auf Grund eines Notstandsrechts, des "Ley de Prevenciones Generales", in dem die Aufhebung der Grundrechte geregelt wird, erlassen. (Das Dekret schränkt unter anderem das Grundrecht der Berufsfreiheit ein.) In Art.1 des Dekrets wird seine nur vorübergehende Wirkung, die "transitoriedad", betont. Am 28. Sept. 1945 sollte von der Regierung mit einem anderen Dekret die verfassungsmäßige Ordnung in ihrer Gesamtheit wieder hergestellt werden. Einige von der Exekutive in der Zwischenzeit getroffenen Maßnahmen wurden aber aufrechterhalten. Dazu sollten allerdings solche Normen nicht gehören,

a) deren Gültigkeit sich auf den Notstand beschränkte,
b) aus deren Text ersichtlich ist, daß sie sich auf die Aufhebung eines oder mehrerer Grundrechte stützen.

Das Dekret vom 7. Juli 1944 enthält beide diese Merkmale und hätte demnach außer Kraft treten müssen. Trotzdem wird vom Außenministerium das Dekret weiter angewandt, wobei es sich auf den Artikel 6 des Dekrets vom 28. September 1945 stützt, der festlegt, daß alle Dispositionen bezüglich des Wirtschaftslebens in Kraft bleiben.

Dieses Argument hält Sanchez-Lugo für schwach, weil nahezu alle Maßnahmen wirtschaftliche Auswirkungen haben und es so gar nicht möglich gewesen wäre, die Notstandsregeln aufzuheben.[1]) Doch selbst wenn diese

---

1) M.Sanchez Lugo: a.a.O., S.60

Argumentation richtig gewesen wäre, sei die weitere Anwendung des Dekrets verfassungswidrig, weil andere Gegenstände als die in Art.27 Abs.1 und 4 niedergelegten behandelt werden und weil die Regelung gegen Art.4 und 33 der Verfassung verstößt. Daraus ergebe sich, daß der Kongreß das Dekret weder ratifizieren konnte noch kann, womit es seine Rechtsgültigkeit verloren hat.[1)]

Die Verfassungswidrigkeit der weiterhin vom Außenministerium ausgeübten Kontrollen auf Grund des Dekrets wurde 1962 durch ein im Wege des "amparo" Verfahrens ergangenes Urteil des obersten Gerichtshofs (Suprema Corte) festgestellt.[2)] Eine solche einzelne Entscheidung im Weg des "amparo" reicht aber nach mexikanischem Recht noch nicht aus, das angegriffene Gesetz oder Verordnung ungültig zu machen.[3)] Um dies verständlich zu machen, soll kurz auf den typisch mexikanischen Rechtsweg des "amparo" eingegangen werden.

2) Der mexikanische Amparo[4)] (amparo = Schutz) ist ein eigentümliches Rechtsinstitut, das Elemente der Verfassungsklage und eines allgemeinen Rechtsmittels verbindet, und dem anglo-amerikanischen habeas-corpus Verfahren entspricht.[5)]

Die "legislación de amparo" hat die folgenden gesetzlichen Grundlagen:

1) Art. 103 und 107 CF

2) Ley organica del Poder Judicial de la Federación vom 30.12.1935[6)]

Für Sachen aus dem amparo egibt es kein besonderes Gericht, es sind vielmehr die allgemeinen Gerichte zuständig, hier aufgezählt in der Reihenfolge des Instanzweges:

---

1) M. Sanchez Lugo: a.a.O.

2) Semana de Jurisdicción Federal IV Ep. Vol. 66, Band 3, S.25

3) Guillermo Floris Margadant: Einführung ins mexikanische Aktienrecht, S.3

4) Auf die folgenden umfangreichen Gesamtdarstellungen sei verwiesen:
Alberto Trueba Urbina: Legislación de Amparo
Hector Fix Zamudio: Sintesis del Derechoo de Amparo in: Panorama del Derecho Mexicano, S.105

5) Friedrich Wilhelm von Rauchhaupt: Vergleich- und Angleichbarkeit der Rechte Süd- und Mittelamerikas, in: Rabels, 1955, S.127
vgl. dazu auch: Seminar on Amparo, Habeas-Corpus and other similar remedies, Mexico DF, 1961, UN-Publication ST/TAO/HR/12

6) bezgl. verschiedener Gesetzesänderungen durch Dekrete usw. vgl. Trueba Urbina, a.a.O., S.52

1) Juzgados de Distrito
2) Tribunales Colegiados (oder Unitarios bei Berufungssachen) de Circuito
3) Suprema Corte de Justicia

Bezüglich der Zuständigkeit der Gerichte sind 2 Arten von amparo zu unterscheiden:[1]

1) der amparo directo - erste und einzige Instanz dabei die Tribunales Colegiados de Circuito oder die Suprema Corte.
2) amparo indirecto - erste Instanz der Juez de Distrito, zweite Instanz die Tribunales Colegiados und wieder die Suprema Corte.

Der Amparo hat vier Anwendungsbereiche:

1) Amparo zur Verteidigung der Menschenrechte, wie sie in Art.1 - 28 CF als "garantias individuales" niedergelegt sind, gegen Akte der öffentlichen Gewalt.

2) Amparo gegen Gesetze, wenn diese gem. Art. 103 CF verfassungswidrig sind oder den Grundsätzen des Föderalismus widersprechen.

3) Amparo gegen gerichtliche Entscheidungen (amparo judicial). Dieser ist so eng mit dem Rechtsmittel der "casación" verbunden, daß er auch amparo-casación genannt wird.

Dieser amparo kann sich stützen auf Verfahrensfehler (errores in procedendo) oder auf fehlerhafte Anwendung und Auslegung von Gesetzen (errores in iudicando). In der Praxis berufen sich die meisten in einem Rechtsstreit unterlegenen Parteien auf derartige gerichtliche Fehlentscheidungen und bringen den Fall auf dem Rechtsweg des amparo vor eines der beiden höheren Gerichte. Auf diese Weise wird in nahezu allen straf-, zivil- und verwaltungsrechtlichen Fällen über den Amparo eine Revisionsinstanz geschaffen. Die "kassationistische" Natur solcher Amparo-Entscheidungen ist auch der Grund dafür, daß in solchen Fällen dann keine neue Tatsachenwürdigung stattfinden darf.[2]

4) Der verwaltungsrechtliche amparo. Auch hier ist ein doppelter Anwendungsbereich gegeben. Er dient zum Schutz der verfassungsmäßigen Rechte des Einzelnen gegen Entscheidungen der Verwaltungsgerichte unter den zu 3) genannten Voraussetzungen.

In sämtlichen Fällen wirkt eine amparo-Entscheidung aber nur für die klagerhebenden Einzelpersonen und bewirkt eine Unabwendbarkeit des angegriffenen Gesetzes oder Aktes nur im konkreten Fall, vgl. Art.107 Abs.2 CF. Damit entspricht der mexikanische amparo dem nordamerikanischen System zur Kontrolle von Gesetzen auf Verfassungswidrigkeit im Gegensatz zum

---

1) zu den Einzelheiten vgl. Hector Fix Zamudio, a.a.O., S.121
2) vgl. Art.78 de la Ley Reglamentaria del Juicio Constitutional

kontinentaleuropäischen System, wo eine Erklärung der Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes dessen Nichtigkeit "erga omnes" bestimmt.[1] Wenn allerdings gegen ein bestimmtes Gesetz mehrere amparos ergangen sind, so ist zumindest begründete Aussicht dafür gegeben, daß der Kongreß auf die Initiative des Präsidenten das Gesetz im Sinne der Entscheidungen abändern wird.[2]

Es ergibt sich aus Vorstehendem, daß das Dekret trotz der entgegenstehenden höchstgerichtlichen Entscheidung und trotz verschiedener rechtlicher Bedenken seine Gültigkeit bewahrt hat.

3) Während das Dekret von 1944 ursprünglich nur den Zufluß ausländischen Kapitals regeln sollte, damit bestimmte Wirtschaftszweige nicht in feindliche Hände fielen, wurden in seiner Begründung ("Considerando que ...") viel weitergehende Ziele aufgestellt:

a) Zu vermeiden, daß der Zufluß von ausländischem Kapital "die gebührende Verteilung unseres Landbesitzes beeinflußt" und "die gebührende Beteiligung von Mexikanern am wirtschaftlichen Wachstum der Republik verhindert".

b) Nach Möglichkeit den ungleichmäßigen Ein- und Ausfluß von Kapitalmassen abzuschwächen.

c) Produktion und nationale Sparrate zu steigern, um damit die Bildung neuer Ertragsquellen zu fördern.

Gerade diese weitgehende Zielsetzung mit ihrer bleibenden Aktualität hat zur bis heute dauernden Anwendung des Dekrets Anlaß gegeben.

In dem Dekret wird festgelegt, daß Ausländer oder mexikanische Gesellschaften mit tatsächlicher oder möglicher Auslandsbeteiligung zu bestimmten Rechtsgeschäften die Genehmigung des Außenministeriums benötigen. Dazu sind aufgezählt der Erwerb von Geschäften oder Unternehmen, von Immobilien, landwirtschaftlich nutzbarem Grundbesitz und von Bergbaukonzessionen, also praktisch sämtliche Sektoren, die für eine wirtschaftliche Betätigung von Ausländern in Frage kommen. Weiterhin ist die Genehmigung des Außenministeriums nötig zur Gründung von mexikanischen Gesellschaften mit möglicher ausländischer Beteiligung, wenn durch diese Erwerbungen nach der vorerwähnten Art durchgeführt werden sollen. Gleiches gilt, wenn in solchen Gesellschaften die mexikanischen Teilhaber durch Ausländer ersetzt werden sollen, oder wenn sich in irgendeiner Weise der Gesellschaftszweck ändert. Genehmigungspflichtig sind schließlich auch Kauf und Verkauf von Aktien- bzw. Gesellschafts-

---

1) Art. 93 Abs.2 GG und §§ 78, 79 und 95 Abs.3 BVerfGG

2) Carlos Sanchez-Mejorada und Gustavo R.Velasco: The Organisation of the Mexican Government, in: Business Mexico, S.23

kapital, wenn dadurch die Kontrolle der Unternehmen in ausländische Hände kommen kann.[1])

Die nach den Artikeln 1 und 2 gewährten Genehmigungen können gem. Art. 3 betreffs Ausstellung und Gültigkeit folgendermaßen bedingt werden:

a) 51 % des Gesellschaftskapitals bleiben in mexikanischen Händen, wobei sich diese Beteiligung jederzeit nachweisen lassen muß.

b) Mindestens die Mehrheit der Geschäftsführer ist Mexikaner.

In Ausübung seiner Befugnisse aus dem Dekret hat das Außenministerium am 17. April 1945 eine erste Liste von Wirtschaftssektoren herausgegeben, wo 51 % des Kapitals mexikanisch sein müssen:

Rundfunk, Verleih und Vertrieb von Filmen,
Fischfang und Fischzucht,
Verlagswesen und Werbung,
Produktion und Vertrieb von kohlesäurehaltigen Getränken.

Da das Außenministerium aber nur einen begrenzten Überblick über die wirtschaftspolitischen Erfordernisse haben konnte, wurde durch einen "Acuerdo Presendencial" vom 29. Mai 1947 eine "Comisión Intersecretarial" geschaffen, die die Koordination in der Anwendung der verschiedenen die ausländischen Investitionen betreffenden Vorschriften obliegen sollte. Ihr gehören an je ein Vertreter des Präsidentenamts, des Innen-, Außen-, Wirtschafts-, Schatz- und Landwirtschaftsministeriums.

Das Ergebnis der Arbeit dieser Kommission ist eine Reihe von "normas", deren letzte im Oktober 1953 beschlossen wurde. In diesen insgesamt 12 Normen werden Einzelheiten zur schon bestehenden Regelung ergänzt und einige weitere Sektoren bestimmt, in denen 51 % nationales Kapital erforderlich sind.

Zur erforderlichen Kontrolle der nationalen Beteiligung muß die mexikanische Kapitalmehrheit immer durch die Namensaktien repräsentiert werden, vgl. 2., 4. und 11. Norm. Mit der 3. Norm wird von dem 51 % Erfordernis der Luftverkehr wieder ausgenommen, während in den Normen 6, 10 und 12 für drei neue Sektoren die nationale 51 % Majorität verbindlich gemacht wird. Dabei handelt es sich um mit der Erdölindustrie in irgendwelcher Beziehung stehende Unternehmen, um Seetransporte und um die Kautschukindustrie.

Ein System bei der Auswahl der einzelnen Wirtschaftssektoren läßt sich nur schwer erkennen. Zwei Hauptgruppen kann man jedoch unterscheiden:

a) Unternehmen, die wirtschaftlich besonders einträglich sind (Getränke-

---

1) vgl. dazu die Art. 1 und 2 des Dekrets

industrie und Transporte)

b) Unternehmungen kultureller und meinunsbildender Art.

Seit 1953 ist die "Comisión Intersecretarial" nicht mehr tätig geworden, die von ihr beschlossenen Normen sind allerdings in Gültigkeit geblieben.

IV. EINZELNE GESETZE:

Aus verschiedenen Einzelgesetzen ergibt sich noch Ausschluß bzw. Beschränkung der ausländischen Investitionen.

Im "Ley de Pesca" wird für die Fischunternehmen die 51 % Erfordernis aufgestellt. Weiterhin werden Forstwirtschaft, Gasproduktion und -verteilung, Rundfunk und Fernsehen ausschließlich mexikanischem Kapital vorbehalten.[1] Schließlich wird auch für das Kredit-, Versicherungs- und Finanzierungswesen nur nationales Kapital zugelassen.[2] [3]

Hier noch eine zusammenfassende Übersicht, nach dem Grad der Beschränkung geordnet, die für die einzelnen Wirtschaftszweige gelten:

1) Dem Staat vorbehalten:
   a) Erdölindustrie
   b) Petrochemische Basisindustrie
   c) Elektrizität
   d) Schienentransporte
   e) telegraphische und radiotelegraphische Verbindungen

2) 100 %ig nationalem Kapital vorbehalten:
   a) Kreditinstitutionen und angeschlossene Unternehmen
   b) Versicherungsgesellschaften
   c) Finanzierungsgesellschaften

---

1) vgl. die entsprechenden Gesetze:
   Ley Forestal, Art.87; Reglamento de la Distribución de Gas, Art.10;
   Ley Federal de Radio y Televisión, Art.14

2) vgl.: Ley de Titulos y Operaciones de Credito; Ley General de Instituciones de Credito y Organisaciones Auxiliares; Ley General de Instituciones de Seguros; Ley de Sociedades de Inversión; Ley Federal de Instituciones de Financas.

3) zu den Einzelheiten vgl. Juan Nicolas Lagos: Limitaciones Legales a la Inversión Extranjera en el Sector Financiero Mexicana, Técnicas Financieras, ano V, No.5, Mayo/junio 1966, S.505

d) Investmentgesellschaften
e) Radio- und Fernsehen
f) Autotransporte auf Bundesstraßen
g) Gasproduktion und -verteilung
h) Forstwirtschaft

3) mindestens 51 % nationales Kapital erforderlich:
a) sekundäre petrochemische Derivate
b) Bergbau
(a) und b) teilweise sogar mit 66 % Erfordernis)
c) Seetransporte
d) Produktion und Vertrieb von Filmen
e) Städtischer Verkehr
f) Fischfang und Fischzucht
g) Presse, Buch und Zeitschriftenverlag
h) Produktion und Vertrieb von Limonaden
i) Werbung
k) Kautschukindustrie
l) chemische Grundstoffindustrie
m) Konservenverpackung von Seeprodukten
n) Konservierung und Verpackung von Lebensmitteln

V. STEUERRECHT

Auch die steuerliche Behandlung der ausländischen Unternehmen ist naturgemäß geeignet, Investitionen zu fördern oder zu beschränken.[1)]

Im mexikanischen Steuersystem wird zwischen mexikanischen und ausländischen Gesellschaften unterschieden, wobei die ersteren eine bevorzugte Behandlung genießen. Dies ist mit ein Ausfluß des Art. 32 CF, wonach Mexikaner bei gleichgelagerten Umständen den Ausländern grundsätzlich vorzuziehen sind, wenn es sich um Konzessionen usw. handelt. Die steuerrechtlichen Vorschriften finden sich im Codigo Fiscal de la Federación (1967), im Ley del Impuesto sobre la Renta (1965), und im Ley Federal del Impuesto

---

1) vgl. dazu im einzelnen: W. Ehlers, F. Carlos: Die steuerliche Behandlung der Unternehmen in Mexiko

sobre Ingresos Mercantiles (1951). Für die steuerliche Benachteiligung von Ausländern gegenüber Mexikanern seien nur folgende Beispiele genannt:[1]

a) Für Ausländer entfällt die Möglichkeit einer 5 %igen Gewinnrückstellung, die sich aus Art.20 des Ley General de Sociedades Mercantiles für Inländer ergibt.
b) Reinvestierte Gewinne können steuerlich nicht abgesetzt werden.
c) Für alle in Mexiko erzielten Erträge muß Kapitalertragssteuer gezahlt werden, selbst wenn die Erträge nicht ausgezahlt wurden, sondern in die Rücklagen gingen oder reinvestiert wurden.
d) Zahlungen an die Muttergesellschaften für Patente, Kredite und technische Dienste sind steuerlich nicht abzugsfähig.
e) Die Ausländer sind von allen Förderungsmaßnahmen des noch zu erläuternden 'Gesetzes zur Förderung neuer und notwendiger Industrien ausgenommen.[2]

Als Ausländer gelten allerdings nur die Gesellschaften, die im Ausland ihren Sitz haben und in Mexiko lediglich mit Zweigniederlassungen ("branches") tätig sind.[3] Die Ley de Nacionalidad y Naturalisación vom Januar 1934 bestimmt in Art.5, daß juristische Personen dann mexikanische Nationalität haben, wenn sie entsprechend den Gesetzen der Republik gegründet wurden und dort ihren Sitz haben. Nach mexikanischem Recht in Mexiko gegründete Tochtergesellschaften ("subsidiaries") gelten selbst dann noch als mexikanische Gesellschaft, wenn das gesamte Gesellschaftskapital (bis auf lediglich 4 Aktien) in ausländischem Besitz ist.[4] Damit genießen sie dann auch voll die Steuerprivilegien, die mexikanischen Unternehmen gewährt werden.[5]

Unter diesen Aspekten sind nahezu alle ausländischen Gesellschaften in Mexiko mit Tochtergesellschaften tätig geworden, es sei denn, dem standen steuerliche und andere rechtliche Erwägungen entgegen, die aus dem Recht der Heimatstaaten resultierten.[6]

---

1) Siqueiros, a.a.O., S.17
2) vgl. unten S. 70
3) vgl. auch oben S. 55
4) vgl. dazu die Art.6, 138 und 170 der Ley del Impuesto sobre la Renta
5) Sanchez Lugo, a.a.O., S.68
6) Edward Hidalgo, a.a.O., S.359

VI. PERSONALFRAGEN

1) Von großer Bedeutung für die Planung ausländischer Investoren können Regelungen werden, die die Beschäftigung ausländischen Personals regeln. Da aus der Sicht des Entwicklungslandes aber einer der wichtigsten Beiträge ausländischer Investitionen auf dem Gebiet technologischer und unternehmerischer Ausbildung einheimischer Kräfte liegt, erscheint diesbezüglich eine weitgreifende Regelung unerlässlich.

In jedem Unternehmen müssen nicht weniger als 90 % aller Arbeitnehmer mexikanischer Nationalität sein (Art. 9 der Ley Federal de Trabajo). Dies betrifft sowohl die Kategorie der "Techniker", also in irgendeiner Weise qualifizierter Arbeitskräfte, als auch die ungelernten Arbeiter. Bezüglich der Techniker kann die zur Schlichtung von Arbeitsstreitigkeiten zuständige "Junta de Conciliación y Arbitraje" Ausnahmen von dieser Regel zulassen. Die Beschränkung der Ausländer auf 10 % der Arbeitnehmer gilt laut Art. 90 allerdings nicht für das mittlere und leitende Mangement ("gerentes, directores, administradores, superintendentes y jefes generales"). Damit sind gerade die Positionen ausgenommen, deren Rekrutierung aus dem einheimischen Arbeitskräftereservoir den ausländischen Unternehmen erfahrungsgemäß noch Schwierigkeiten machen.

In keinem Fall darf es Ungleichheiten im Gehalt geben wegen Alters, Geschlecht und Nationalität, wenn dieselbe Art der Arbeit und die gleiche Arbeitszeit abgeleistet wird.[1])

Doch auch im Rahmen der ihnen zugestandenen 10 % ausländischer Arbeitnehmer sind die Unternehmen noch nicht frei. Nur spezialisierte Techniker, die durch Einheimische nicht ersetzt werden können, erhalten die gem. Art. 48 Abs. VI der Ley General de Población für "inmigrantes" erforderliche Genehmigung vom Innenministerium zur Einwanderung.

Der Arbeitgeber muß einen entsprechenden Antrag stellen und die Notwendigkeit des ausländischen Technikers ausreichend begründen. Gleichzeitig muß sich der Ausländer verpflichten, drei namentlich zu nennende Mexikaner in der ihm zufallenden Aufgabe zu unterweisen. Bei der erforderlichen jährlichen Verlängerung seiner Aufenthaltserlaubnis muß die Notwendigkeit des Ausländers erneut begründet und gleichzeitig über den Fortschritt der Instruk-

---

1) vgl. Art. 22 Ley Federal de Trabajo und auch Art. 123, Abschnitt A, Ziff. VII CF

tion der ihm zugeteilten Einheimischen Rechenschaft abgelegt werden.

Durch die Einschaltung der Exekutive wird ein weiter Spielraum eröffnet, der zur Berücksichtigung besonderer Erwägungen im Einzelfall dienen kann. Es hat sich gezeigt, daß wegen des umständlichen Antragsverfahrens bei der Einstellung ausländischer Fachkräfte die Unternehmen in größtmöglichem Maße zur Beschäftigung einheimischen Personals neigen. Dies nicht zuletzt, weil eine hohe "Einheimischen-Rate" als Zeichen von besonderem "good will" von den Behörden geschätzt wird und so bei vielen anderen Gelegenheiten von Nutzen sein kann.

2) Auf das fortschrittliche und umfangreiche mexikanische Arbeitsrecht kann im Rahmen dieser Arbeit nicht eingegangen werden.[1] Kurz erwähnt werden sollen jedoch die Vorschriften zur Gewinnbeteiligung der Arbeitnehmer, da diese einen gewissen Einfluß auf die Kalkulationen der ausländischen Unternehmer ausüben können.

Art.123 Abschn. A, Abs.IX CF gibt den Arbeitnehmern ein Recht auf Beteiligung am Gewinn ihres Unternehmens und schafft Institutionen, die die jeweils zu verteilende Rate festlegen. Ausdrücklich wird dann aber in Abs.IX Ziff. f bestimmt, daß das Recht auf Beteiligung am Gewinn keine Möglichkeit der Arbeitnehmer zur Einflußnahme auf Direktion und Verwaltung des Unternehmens einschließt.

Jahrzehntelang war die Gewinnbeteiligung der Arbeitnehmer ein stillschweigendes Postulat der Verfassung.[2] Seit Inkrafttreten des Gesetzes über die Gewinnbeteiligung der Arbeitnehmer vom 1.1.1964 wird Gewinnverteilung aber praktisch ausgeübt und von den Unternehmen als unausweichliche Belastung im selben Maße wie eine Steuer in ihre Kalkulation aufgenommen. Spätestens 5 Monate nach Schluß jedes Steuerjahres muß ein gewisser Prozentsatz des Nettogewinns an die Arbeitnehmer ausgezahlt werden. Eine Hälfte des auszuschüttenden Betrages wird an die Arbeitnehmer entsprechend ihrer Beschäftigungsdauer in dem Betrieb differenziert verteilt, die andere Hälfte gestaffelt nach dem jeweiligen Jahresverdienst. Mitglieder des Vorstandes

---

1) Dazu sei verwiesen auf: Jesús J.Castorena: Manual del Derecho Obrero, México, 1964; Mario de la Cueva: Derecho Mexicano del Trabajo, México, 1967; und den Überblick bei Hans-Rudolf Horn: Investitionen in Mexico, in: AWD 1965, S.50-53; sowie bei Borisch: Probleme privater Auslandsinvestitionen in México, S.86 ff.

2) vgl. noch 1959 Edward Hidalgo: Mexico, in: Friedmann, Legal Aspects, S.164, der dort auch für die nähere Zukunft noch keine praktische Wirkung dieses Rechts der Arbeitnehmer voraussah.

("consejo de administración") und der Geschäftsführung sind von der Gewinnbeteiligung ausgeschlossen. Verlustabschlüsse schließen naturgemäß Gewinnbeteiligung aus, doch kann ein Verlust auch nicht auf das kommende Jahr vorgetragen werden, um so den der Beteiligungsberechnung zu Grunde liegenden Gewinn zu schmälern. Die durchschnittliche Gewinnbeteiligung beträgt heute etwa 12 % des ausgewiesenen Nettogewinns nach Einkommenssteuer.[1])

Über Art.144 LSM besteht auch eine Möglichkeit zur Ausgabe von Aktien an die Arbeitnehmer, wobei die genaue Ausgestaltung einer solchen Beteiligung allerdings unklar bleibt. Floris Margadant[2]) sieht dabei zwei Interpretationsmöglichkeiten:

a) die Kapitalisierung einer Gratifikation, die den Arbeitnehmern gewährt wird,
b) die Ausgabe von Wertpapieren, welche den Arbeitnehmern einen Teil des Gewinnes gewähren, aber keine Rechte bei einer Kapitalerhöhung beinhalten und kein Stimmrecht mit sich bringen.

Eine Gewinnbeteiligung über den Weg des Investivlohns,wie es eine solche Ausgabe von Belegschaftswertpapieren darstellen würde, war und ist aber auch in Mexiko bei den Tarifpartnern nicht populär und es ist bei der seit 1964 durchgeführten Gewinnbeteiligung durch Barzahlung geblieben.

VII. VERWALTUNGSMASSNAHMEN

Die bedeutende Rolle der Exekutive in der"economia mixta" Mexikos gibt ihr die Möglichkeit, durch die verschiedensten Verwaltungsmaßnahmen ihre politische Linie gegenüber ausländischen Investitionen zu verdeutlichen.

Die dabei verfolgte Richtung läßt sich mit den Schlagworten "Mexikanisierung" und "Integration" beschreiben. Mexikanisierung darf dabei nicht mit Nationalisierung verwechselt werden. Während ersteres die Forderung nach Beteiligung einheimischen Kapitals an den Gründungen ausländischer Gesellschaften ist, bedeutet Nationalisierung den Übergang der von Ausländern getragenen Unternehmen in nationales Eigentum.

Der Begriff Integration umschreibt die offizielle Forderung nach einer lediglich komplementären Rolle der ausländischen Investitionen in der Wirt-

---

1) John H.Lumpkin: How big is the tax bill? in: Business Mexico, S.64/65
2) Floris Margandant: Einleitung zum mexikanischen Aktienrecht, S.10

schaft, und steht damit in engem Zusammenhang mit dem Ziel der Importsubstitionen, wonach Einfuhren durch einheimische Produktion ersetzt werden soll.[1] Ausländische Investitionen werden demnach nur in Bereichen gefördert oder geduldet, wo einheimische Mittel noch nicht zu einer wirtschaftlichen Produktion ausreichen. Gleichzeitig soll auf die ausländischen Unternehmen hingewirkt werden, nach Möglichkeit einheimische Zulieferprodukte bei ihrer Produktion zu verwenden.

Die Unternehmen, die im Verkehr mit den Regierungsdienststellen die Adressaten von Verwaltungsmaßnahmen sind, müssen damit rechnen, daß diese betreffs der Beteiligungsverhältnisse am Unternehmen oder dessen Fabrikationsplanung bedingt oder beschränkt werden.

Wohl wichtigster Ansatzpunkt der Exekutive ist die Erteilung von Importlizenzen, die für nahezu zwei Drittel der Gesamteinfuhren obligatorisch sind.[2] Besondere Importkomitees, die von der Exekutive unter Beiziehung von Beratern aus Handel und Industrie gebildet sind, entscheiden über die gestellten Importanträge. In erster Linie sind dabei protektionistische Überlegungen maßgebend, d.h. für Güter, die bereits im Lande hergestellt oder überhaupt für unwichtig erachtet werden, wird keine Importgenehmigung erteilt. Ausländische Unternehmen, die für ihre Produktion auf die Importe von Maschinen oder Teilfabrikaten angewiesen sind, haben dann gegenüber dem etablierten Bürokratismus einen schweren Stand darzulegen, daß die benötigten Zulieferprodukte oder Maschinen in Mexiko gar nicht oder in nicht ausreichender Qualität hergestellt werden. Von ihnen wird auch oft eine mangelnde Beurteilungsfähigkeit der betreffenden Stellen beklagt.

Die Importlizenzen sind auch das wirkungsvollste Mittel, die angestrebte Integration zu erreichen. Manche Unternehmen werden von der Regierung aufgefordert, sogenannte "Eingliederungsprogramme" aufzustellen, worin sie detailliert angeben müssen, wie sie progressiv einen immer höheren Anteil einheimischer Produkte in das Fertigungsprogramm einbeziehen wollen.[3] Nur wenn ein derartiger Plan aufgestellt und auch eingehalten wird, erkennt die Regierung den betreffenden Unternehmen Importlizenzen zu. Da die Unternehmen sich oft keinem ausreichenden mexikanischen Zulieferangebot gegenübersahen oder sich auf die angebotene Qualität nicht verlassen wollten, regten sie die Muttergesellschaften ihrer ausländischen Zulieferer an, ebenfalls Produktionen in Mexiko aufzubauen. So hat insbesondere die Automobilindustrie

---

1) vgl. oben S.

2) Borisch, Probleme privater Investitionen in Mexiko, S.17

3) vgl. dazu ausführlicher Borisch, a.a.O., S.19

einen Kranz weiterer Investitionen nach sich gezogen. Von den positiven Auswirkungen einer derartigen Importsubstitution auf die Zahlungsbilanz abgesehen, wird das Ziel der mexikanischen Integrationspolitik - die Schaffung eines einheimischen Unternehmertums - aber zumindest teilweise unterlaufen.

Ein anderes wichtiges Mittel der Exekutive, unerwünschte Importe weitgehend auszuschließen, ist die Festsetzung von Einfuhrzöllen. In Mexiko spielen rein fiskalische Überlegungen dabei eine geringere Rolle als in manchen anderen lateinamerikanischen Ländern. An weiteren Verwaltungsmaßnahmen seien hier noch erwähnt die Festsetzungen von Höchstpreisen und von Verkaufsquoten. Besonders in der Automobilindustrie hat die Preisfestsetzung durch die Exekutive für die Unternehmen schwerwiegende wirtschaftliche Konsequenzen und wird von ihnen auch für die weitgehende Stagnation in dieser Industrie verantwortlich gemacht.[1)]

Auch die Arbeitsbewilligungen für ausländisches Personal zählen zu den Verwaltungsmaßnahmen, mit denen die Exekutive die Unternehmen an einem nervus rerum treffen kann, wenn man die weitgehende Knappheit an qualifiziertem mexikanischen Personal insbesondere für das top-management in Betracht zieht.

Doch gehören Maßnahmen zur verstärkten Beschäftigung von Mexikanern in Management und Belegschaft schon mehr zur Politik der Mexikanisierung der ausländischen Unternehmen als zu den Bestrebungen nach Integration. Im Einzelfall kann allerdings beides so miteinander verbunden sein, so daß eine entsprechende Systematisierung kaum möglich ist. So kann z.B. einem Unternehmen die Beschäftigung unentbehrlicher ausländischer Techniker nur gestattet werden, wenn es auf ein bestimmtes Programm zur Importsubstitution eingeht und sich gleichzeitig auch dem Verlangen nach mexikanischer Beteiligung am Gesellschaftskapital nicht verschließt.

Über den Weg der Verwaltungsmaßnahmen kann die Aufnahme nationaler Beteiligung auch in Fällen erreicht werden, wo eine solche gesetzlich nicht vorgeschrieben ist. Dazu bieten sich nicht nur die schon erwähnten Maßnahmen an, sondern auch die von der Exekutive zu gewährenden Steuererleichterungen und Wirtschaftsförderungsmaßnahmen.

Wichtigste Grundlage für staatliche Wirtschaftsförderungsmaßnahme ist das Gesetz zur Förderung neuer und notwendiger Industrien (Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias) aus dem Jahr 1955. Daneben gibt es auch

---

1) zur Lage der Automobilindustrie vgl. John H.Christman: The Automotive Industry, Road Race or Rat Race, in: Business Mexico, S.128

noch individuelle Förderungsmaßnahmen, die den Unternehmern nach besonderen Vereinbarungen gewährt werden. Möglich sind auch Förderungsmaßnahmen der einzelnen Bundesstaaten, etwa aus strukturpolitischen Erwägungen. Schließlich kommen auch für die ausländischen Unternehmen unter Umständen Exporthilfen in Frage, wie sie von dem durch die Zentralbank verwalteten "Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Manufactureras" gegeben werden.

Auf Grund des Gesetzes zur Förderung neuer und notwendiger Industrien[1]) können durch die bundesstaatliche Exekutive bei den verschiedensten Zöllen und Steuern Erleichterungen oder Ermäßigungen ausgesprochen werden. Für Hilfen nach diesem Gesetz können sich alle nach mexikanischem Recht gegründeten Gesellschaften bewerben. Während in dem Gesetz keine Vorschriften über die Beteiligungsverhältnisse am Gesellschaftskapital zu finden sind, ist nach ständiger Verwaltungspraxis eine mexikanische Kapitalmehrheit von 51 % bei jedem Kandidaten notwendig.

Das herzustellende Produkt muß entweder neu oder notwendig sein, wobei auf seinen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung des Landes abgestellt wird. Nach dieser Qualifizierung wird in vordringliche, wichtige und sekundäre Industrien unterschieden, was dann für die Zeitdauer der Steuervergünstigungen ausschlaggebend ist. Aber noch weitere Bedingungen müssen erfüllt sein: Durch die Verarbeitung muß ein Mehrwert von mindestens 10 % geschaffen werden. Der Wert der ausländischen Zulieferprodukte darf 40 % des Wertes des Endproduktes nicht übertreffen. Dazu kommen noch Bestimmungen über Qualitätskontrollen, die Beschäftigungsverhältnisse und bestimmte Höchstgrenzen, die bei Zahlungen von Lizenzgebühren ins Ausland nicht überschritten werden dürfen. Sind einem Unternehmen Vergünstigungen gewährt worden, so können gem. Art.17 bei gleicher Ausgangslage auch andere Unternehmen diese für sich beanspruchen ('Meistbegünstigungsklausel').

Die Bedeutung des Gesetzes zur Förderung neuer und notwendiger Industrien und der danach gewährten Steuererleichterungen wird aber vielfach überschätzt.[1]) Wohl ist in Mexiko die steuerliche Belastung für Unternehmen auf einem Stand, der internationalem Standard entspricht und somit eine Steuerbefreiung oder

---

1) vgl. den Abdruck der gesetzlichen Bestimmungen im Anhang bei Borisch, a.a.O., S.107

2) Judd A.Austin: Incentives extended to Business Enterprises, in: Business Mexico, S.67; zur zahlenmäßigen Bedeutung vgl.: Hector Tercero Vásquez: Consideraciones en Torno a la Ley Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, México, 1966

Verminderung von Steuern attraktiv erscheinen läßt. Schwer ins Gewicht fällt aber der langwierige bürokratische Prozeß, der zu einer Bewilligung von Steuererleichterungen führt. Ob die Bedingungen, unter denen die Erleichterung erteilt wird, in akzeptablem Verhältnis zu den erlangten Vorteilen stehen, kann nur im Einzelfall von den Unternehmen beurteilt werden. Das hat früh dazu geführt, daß die steuerlichen Förderungsmaßnahmen keine bedeutende Rolle bei den Entschlüssen der Ausländer gespielt haben, in Mexiko einen Produktionsbetrieb zu errichten.

Ausschlaggebend waren vielmehr wirtschaftliche Fakten wie kontinuierliche Wachstumsraten, freie Konvertibilität und eine stabile Währung.[1] Drängende finanzielle Bedürfnisse der ausländischen Unternehmen sind durch die steuerlichen Förderungen nicht befriedigt worden. Weil durch die Förderungsmaßnahmen kein dem Aufwand entsprechender Entwicklungsbeitrag geleistet werde und die begünstigten Unternehmen weniger Anreiz hätten, international konkurrenzfähig zu bleiben, ist das Gesetz vielfältiger Kritik unterworfen.[2] Vom Wirtschaftsministerium und der CONCAMIN werden derzeit Entwürfe für eine Neufassung ausgearbeitet.

Die Konsequenz, mit der die Integrations- und Mexikanisierungspolitik im Einzelfall verfolgt worden ist, hat sich immer nach dem Grad des Nationalismus und dem planwirtschaftlichen Elan der jeweiligen Regierung gerichtet. Ein Höhepunkt wurde in den ersten Jahren der Regierung Mateos erreicht, worauf eine sich anbahnende Kapitalflucht mit einer drohenden Wirtschaftskrise aber bald wieder eine Lockerung bewirkte. Aus diesen Jahren hier ein instruktives Beispiel für die Komplexität, der Bedingungen, mit denen rechtsgewährende Verwaltungsmaßnahmen gekoppelt werden können:[3]

Die Scott Paper Co. hatte eine Steuererleichterung beantragt und sah sich den folgenden Bedingungen gegenübergestellt:

a) Erhöhung der bisherigen mexikanischen Minderheitsbeteiligung zur Majorität des Gesellschaftskapitals.
b) Ersetzung der ausländischen Techniker durch Mexikaner binnen Jahresfrist.
c) Nicht mehr als 20 % der Entlohnung geht an Ausländer.
d) Lizenzkosten und technische Dienste ausländischer Firmen dürfen 3 % der Verkaufseinnahmen nicht überschreiten.
e) Überweisung der Dividenden ins Ausland darf die Ersparnisse an Importkosten nicht übersteigen, die durch die Produktion des Unter-

---

1) a.a.O. Austin
2) Borisch, a.a.O., S.15
3) Business Week, March 4, 1961, S.84

nehmens im Inland erzielt worden sind.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß in Mexiko durch Verwaltungsmaßnahmen ein größerer Einfluß auf die ausländischen Investitionen ausgeübt werden kann, als durch die bestehenden gesetzlichen Bestimmungen. Während durch diese nur in begrenzten Sektoren die ausländischen Investitionen beschränkt werden, kann die Exekutive auf Grund ihrer starken Stellung im mexikanischen Wirtschaftssystem in praktisch allen Bereichen oft schwerwiegende Eingriffe vornehmen.[1] Einer detaillierten Gesetzgebung zieht die Regierung kasuistische Entscheidungen innerhalb allgemeiner Richtlinien vor, die sich etwa aus dem Generalaspekt der "sozialen und wirtschaftlichen Bedeutung für die Nation" ergeben.[2] Dies hat den Vorteil, daß die Regierung selektiv vorgehen, d.h. jeden Einzelfall nach seinen besonderen Umständen entscheiden kann.

Für die betroffenen Unternehmen ergibt sich das Problem der Unvorhersehbarkeit der Verwaltungsmaßnahmen. Besonders zu Anfang der sechziger Jahre wurde das "case-by-case bingo" beklagt, dem sie sich bei Entscheidungen der Exekutive ausgesetzt sahen.[3] Auch das besondere Gewicht, das persönlichen Beziehungen im Verkehr mit Regierungsdienststellen in Mexiko zukommt, führt oft zu Ungleichbehandlungen und läßt den Wunsch nach einer einheitlichen rechtlichen Regelung aufkommen.

Im Zuge der allmählichen Besänftigung der Mexikanisierungskampagne ist allerdings die Vorhersehbarkeit der Verwaltungsmaßnahmen gestiegen. Auch nehmen die ausländischen Unternehmen die Verlangen der Regierung etwas lässiger auf, nachdem diese oft mehr den Charakter von Ermahnungen als von Zwangsmaßnahmen tragen.[4] Generalisierungen über die vermutliche Haltung der Exekutive lassen sich hierbei allerdings nicht treffen. Oft handelt es sich um eine Art Poker, bei dem sich die Unternehmen ihrer eigenen Machtstellung nicht allzu sicher sein können.

---

1) vgl. dazu Raymond Vernon: Public Policy and Private Enterprise, S.11 ff.
2) So Wirtschaftsminister Campos Salas, in: Comercio Exterior, Julio 1965
3) Business Week, Febr. 11, 1966, S.43
4) a.a.O.

VIII. WERTUNG:

Eine Wertung des mexikanischen Systems zur Eingliederung ausländischer Investitionen muß zunächst einmal von der glänzenden wirtschaftlichen Entwicklung ausgehen, die das Land in den letzten zwanzig Jahren erreicht hat, - erreicht eben auch unter Mitwirkung erheblicher ausländischer Privatinvestitionen. Die Tatsache allein, daß Mexiko so viel größere Fortschritte gemacht hat als die meisten anderen Entwicklungsländer mit ähnlicher Ausgangslage, macht es schwer, die Wirtschaftspolitik und die Behandlung der ausländischen Investitionen zu kritisieren.

Die mexikanische Politik, ausländischen Investitionen nur eine komplementäre Rolle zuzuweisen, sie immer nach dem Wert ihres Beitrags für die mexikanische Wirtschaftsentwicklung zu beurteilen, entspricht den Ergebnissen der vorausgegangenen Untersuchungen einer optimalen Entwicklungspolitik. Mexiko hat nur davon abgesehen, eine zusammenhängende Investitionsgesetzgebung zu schaffen, wie dies vor allem in manchen Ländern mit noch geringerem Entwicklungsstand geschehen ist.

Der Ausschluß von ausländischen Privatinvestitionen in bestimmten Wirtschaftssektoren und ihre beteiligungsmäßige Beschränkung in den anderen sind relativ überschaubar geregelt. Der weitgehende Ausschluß der Ausländer von Investitionen in der Rohstoffproduktion hat sicher zu der für Entwicklungsländer so wünschenswerten Verlagerung der Investitionen in die verarbeitende Industrie beigetragen. Die Förderung lokalen Unternehmertums gerade auf diesem Gebiet soll durch die Programme zu Integration und der Importsubstitution erfolgen. Hierbei sind die Ansatzpunkte der Regierung Verwaltungsmaßnahmen und fiskalische Mittel. Auf Beschränkungen des Devisenverkehrs hat Mexiko verzichtet; wie die hohe Reinvestitionsrate der Ausländer und auch die Stabilität des mexikanischen Pesos zeigen, mit Erfolg. Zur Sicherung von Beschäftigung und Ausbildung mexikanischer Arbeitnehmer sind weitreichende Vorschriften ergangen, die überdies strikt eingehalten werden müssen.

Letzteres kann für die Erfordernis einheimischer Beteiligungsmajorität nicht unbedingt gelten.[1] Überhaupt wird der Vorteil, den Mexiko aus einer einheimischen Majorität des Beteiligungskapitals zieht, von den leidenschaftlichen Verfechtern der "Mexicanisación" wahrscheinlich überschätzt.[2] Wie-

---

1) vgl. dazu unten S. 104 ff.

2) vgl. dazu noch ausführlicher unten S. 86 ff.

weit bestimmte Beteiligungsquoten geeignet sind, den ausländischen wirtschaftlichen und politischen Einfluß zu verringern, wird im Einzelfall variieren. Sicherlich könnte vieles, was mit mexikanischem Einfluß auf die Geschäftsführung erreicht werden soll, auch durch Maßnahmen von Fiskus oder Verwaltung erreicht werden. Mit dieser Methode würde aber die für Ausländer abschreckende Wirkung entfallen, die von der Aussicht auf mexikanische Majorität oft noch ausgeht.

Von mexikanischen Kritikern des Regelungssystems wird die Leichtigkeit beklagt, mit der sich Beteiligungsbeschränkungen durch juristische Machenschaften umgehen lassen.[1] Das vorliegende Regelungssystem mit seinem Schwerpunkt auf administrativen Maßnahmen wird in der Literatur weitgehend abgelehnt als "eine unzureichende, weitverstreute Gesetzgebung, die des Zusammenhangs entbehrt und Besorgnis erregt wegen ihrer Unfähigkeit, die ausländischen Investitionen in Mexiko zu regeln".[2] Sanchez Lugo fordert eine umfassende Gesetzgebung, die Notwendigkeit, Kriterien, Ziele und Mittel vereinheitlicht.[3] Bei den heute vom Außenministerium ausgestellten Genehmigungen würde die Übereinstimmung mit veralteten und unzureichenden Rechtsvorschriften geprüft, ohne auf die wirtschaftlichen Folgen abzustellen. Die seit Erscheinen seiner Arbeit gefestigte Verwaltungspraxis konnte Sanchez Lugo allerdings bei seiner Wertung noch nicht berücksichtigen. In seinem Entwurf einer Investitionsgesetzgebung werden dann auch nur - neben den schon jetzt bestehenden Verboten und Beschränkungen - Generalklauseln aufgestellt, nach denen die Verwaltung in den Einzelfällen zu entscheiden hat. Eine Beibehaltung der gegenwärtigen Verwaltungspraxis vorausgesetzt, würden sich bei Verwirklichung dieses Entwurfs die praktischen Ergebnisse kaum ändern.

Die komplexe Materie macht es dem Gesetzgeber aber fast unmöglich, eine einheitliche Regelung zu schaffen, die den administrativen Entscheidungsspielraum stärker begrenzt. Wenn wenigstens der gleiche Einfluß auf die ausländischen Investitionen ausgeübt werden sollte, wie es zur Zeit mit dem administrativen Instrumentarium der Regierung möglich ist, bestünde dazu auch die Gefahr einer Verschlechterung des Investitionsklimas.[4] Vor allem aber

---

1) Francisco Rostro: Es operante la legislación sobre inversiones extranjeras? in: Transformación, 1965, Agosto, S.20

2) so Rostro, a.a.O., im Untertitel seines Aufsatzes

3) Sanchez Lugo, a.a.O., S.96 ff.

4) Borisch: Probleme privater Auslandsinvestitionen in Mexiko, S.38

würde sich Mexiko des Vorteils der Flexibilität begeben, die mit der geltenden Regelung erreicht ist. Bisher ist nicht nur eine Differenzierung zwischen verschiedenen Industrien möglich, die nach der augenblicklichen wirtschaftlichen Lage besonders förderungswürdig erscheinen. Es kann auch eine verschiedene Behandlung von Alt- und Neuinvestitionen erfolgen - wenn etwa ei einem schon bestehenden Unternehmen Auflagen erspart bleiben, die bei Neuinvestitionen gemacht werden. Eine umfassende Gesetzgebung wäre entweder so starr, daß sie sich den wechselnden wirtschaftspolitischen Erfordernissen nicht anpassen könnte, oder sie würde durch weitgehende Ermächtigungen zu Verwaltungshandeln eine nur unerhebliche Abweichung von der geltenden Regelung darstellen. Die Möglichkeiten zur Umgehung der gesetzlichen Regelungen unter den Augen der Verwaltung oder auch die direkte Beeinflußung von Verwaltungsentscheidungen mit unerlaubten Mitteln ist ein Ergebnis der lateinamerikanischen Mentalität, das durch eine weitgehendere gesetzliche Regelung auch nicht geändert werden kann. Abhilfe kann hier - wenn überhaupt - nur durch politische Entscheidungen geschaffen werden.

Zusammenfassend kann also gesagt werden, daß in einem Land von dem Entwicklungsstand Mexikos mit seiner entsprechenden Komplexität der Gesamtwirtschaft ein grundsätzlich anderes Regelungssystem als das bestehende nicht vorteilhaft erscheint. Wenn grundlegende Kursänderungen der mexikanischen Wirtschaftspolitik vorgenommen werden sollen, so müssen sich diese nicht auf die Eingliederung der ausländischen Investitionen richten, sondern auf die Verteilung des Volkseinkommens, d.h. die Beteiligung der benachteiligten Hälfte der Bevölkerung an den Früchten der wirtschaftlichen Entwicklung. Zu demselben Ergebnis kommt in einer unlängst erschienenen Bestandsaufnahme der wirtschaftlichen Entwicklung auch der mexikanische Wirtschaftswissenschaftler J. Puente Leyva.[1] Er weist besonders auf die Dringlichkeit einer globalen Planung hin, die die bisherigen vagen Zielprojektionen ersetzen soll. In der Einbeziehung der landwirtschaftlich tätigen Bevölkerung in den Wirtschaftskreislauf und damit der Erweiterung des Binnenmarktes sieht er die einzige Möglichkeit, eine schon vielfach heraufbeschworene kommende Stagnation zu überwinden.

---

1) Jesus Puento Leyva: Planeación y desarrollo en México; in: Mundo Nuevo, Febrero 1971, S.10

C PRIVATRECHTLICHE REGELUNGEN

Bisher ist gezeigt worden, welche Wirtschaftssektoren dem ausländischen Investor offenstehen und welche öffentlich-rechtlichen Vorschriften seine Investitionen dann noch regeln. Nun soll auf die privatrechtlichen Fragen eingegangen werden, die sich bei dem Akt der Niederlassung selbst für den Investor ergeben.

Dabei sind die folgenden Arten ausländischer Investitionen zu unterscheiden:

- Niederlassung einer natürlichen Person mit Gründung einer Einzelfirma
- Errichtung einer Zweigniederlassung ("branch") durch eine ausländische Muttergesellschaft
- Gründung einer mexikanischen Tochtergesellschaft ("subsidiary") durch die ausländische Muttergesellschaft.

I. EINZELFIRMA

Da sich alle Vorschriften bezüglich einer mexikanischen Kapitalmehrheit von 51 % oder mehr nur auf Gesellschaften beziehen, bietet die Gründung einer Einzelfirma durch eine ausländische natürliche Person einen Ausweg.[1]

Der Ausländer, der in Mexiko ein Unternehmen aufbauen will, gilt als Einwanderer ("inmigrante") und benötigt gem. Art. 48 der Ley General de Población dafür eine Genehmigung des Innenministeriums. Die Art. 56 und 57 des vorerwähnten Gesetzes regeln die Voraussetzungen für deren Erteilung. Ein bestimmtes Minimalkapital ist demnach erforderlich und dem Antragsteller können Ort und Art der Investition vorgeschrieben werden. Weiterhin muß er bei der NAFIN eine Sicherheit in Höhe von 10 000 Pesos hinterlegen, die verfällt, wenn

---

1) Sanchez Lugo, a.a.O., S. 65

die Investition nicht in der vorher von ihm angegebenen Art durchgeführt wird.

Da als Investoren in der Regel aber nur ausländische Kapitalgesellschaften in Frage kommen werden, hat die Möglichkeit einer Gründung von Einzelfirmen nur geringe Bedeutung.

II. ZWEIGNIEDERLASSUNG

Wie gezeigt worden ist,[1] ist die Errichtung von Zweigniederlassungen wenig gebräuchlich, da diese nicht die Steuerkonzessionen genießen können, die für Tochtergesellschaften erreicht werden können. Obendrein müssen Gewinne der Zweigniederlassungen im Mutterland noch einmal versteuert werden. Ein Vorteil für die Muttergesellschaft ergibt sich so nur in der Anfangsphase, solange nämlich die Investitionen in Mexiko abgeschrieben werden können. Das Bewilligungsverfahren für die Gründung einer Zweigniederlassung dauert überdies bis zu eineinhalb Jahren länger als bei Gründung einer Tochtergesellschaft und es entstehen höhere Kosten,[2] ein Grund mehr also für die Bevorzugung von Tochtergesellschaften.

Trotzdem lassen manchmal besondere Erwägungen den Investor diesen Weg der Gründung einer Tochtergesellschaft vorziehen, etwa wenn er um keinen Preis ein sonst unvermeidliches "joint-venture" mit einheimischen Partnern eingehen, auf eigene Produktion im Lande aber doch nicht verzichten will.

Nach mexikanischem Recht haben ausländische Gesellschaften Rechtsfähigkeit ("capacidad de goce"), wenn sie in ihrem Heimatstaat gesetzmäßig gegründet worden sind.[3] Damit ist der herrschenden Meinung im internationalen Privatrecht entsprochen, die Rechtsfähigkeit eines Personenverbandes absolut und örtlich unbeschränkt gelten lassen will.[4] Eine durch Zweigniederlassungen operierende Gesellschaft kann so im Gastland klagen und verklagt werden.[5] Vor der gesetzlichen Regelung durch die §§ 250, 251

---

1) vgl. oben S. 64
2) Borisch, a.a.O., S.82
3) Art.250 der Ley General de Sociedades Mercantiles
4) Siqueiros, a.a.O., S.21 ff.
5) M.Katz/K.Brewster: International Transactions and Relations, S.203

der Ley General de Sociedades Mercantiles (abge.: LSM) im Jahre 1934 war die mexikanische Rechtsprechung nicht immer eindeutig. Der Oberste Gerichtshof verneinte 1929 im Palmolive Co.-Fall die Rechtsfähigkeit mangels Inkorporierung des Unternehmens in Mexiko. Im Clichering and Sons-Fall dagegen wurde einer amparo-Klage stattgegeben, weil die Gesellschaft im Ausland rechtmäßig gegründet worden sei.[1)]

Der heute herrschenden Meinung standen Bestrebungen im französischen Rechtskreis gegenüber, die Verleihung der Rechtsfähigkeit als administrativen Akt mit örtlich begrenzter Wirkung zu verstehen.[2)] Damit wären aber juristische Personen den natürlichen gegenüber benachteiligt, denn sie würden im zwischenstaatlichen Geschäftsverkehr immer eines besonderen Anerkennungsdekrets bedürfen, das für ihren speziellen Fall oder allgemein für entsprechende Fälle die Rechtsfähigkeit anerkennt.[3)]

Handlungsfähigkeit ("capacidad de ejercicio") der Gesellschaft ergibt sich in Mexiko ab Eintragung des ausländischen Unternehmens im Handelsregister.[4)] Dafür wird eine Genehmigung des Außenministeriums verlangt, die unter folgenden Voraussetzungen erteilt wird:

a) Vorlage von Dokumenten, aus denen hervorgeht, daß die Gesellschaft den Gesetzen ihres Heimatstaates entsprechend konstituiert ist.
b) Der Gesellschaftsvertrag (der Muttergesellschaft) darf nicht gegen die "öffentliche Ordnung" Mexikos, wie sie sich aus den mexikanischen Gesetzen ergibt, verstoßen.
c) Nachweis der Errichtung einer Zweigniederlassung in Mexiko.
d) Eine Jahresbilanz muß veröffentlicht und einem öffentlichen Buchprüfer unterbreitet werden.

---

1) a.a.O., S.180-183
2) Die Ursprünge der sog. "restriktiven Theorie" - im Gegensatz zur herrschenden "liberalen Theorie" - finden sich bei Laurent: Droit Civil International, Paris 1880, Vol.IV, S.371; vgl. dazu auch A.Pillet: Des personnes morales en droit international privé, Paris 1914, wo die bisherige restriktive Rechtsprechung angegriffen wird.
3) Raape, Internationales Privatrecht, S.200
4) Art.251 der Ley General de Sociedades Mercantiles

III. TOCHTERGESELLSCHAFT

1) Fast alle ausländischen Investitionen in Mexiko erfolgen durch Gründung von Tochtergesellschaften. Zunächst ist zu untersuchen, welche Rechtsnormen dafür zur Verfügung stehen.

Es ist hier nicht beabsichtigt, einen detaillierten Überblick über das mexikanische Gesellschaftsrecht zu geben.[1] In dieser Arbeit sollen Fragen des Gesellschaftsrechts nur soweit kurz erörtert werden, wie dies zum Verständnis des nachfolgenden Kapitels über joint-ventures erforderlich ist.

Das mexikanische Gesellschaftsrecht ist aus spanischen und italienischen Einflüssen entstanden, erst in den letzten Jahrzehnten sind auch nordamerikanische Einflüsse zum Tragen gekommen.[2] Nachdem es ursprünglich im código de comercio geregelt war, befindet sich das Gesellschaftsrecht seit 1943 im Ley General de Sociedades Mercantiles. In weitgehender Entsprechung zu den kontinentaleuropäischen Vorbildern finden wir in Mexiko die folgenden Gesellschaftsformen:

- sociedad en nombre colectivo (entspr.: OHG)
- sociedad en comandita simple (KG)
- sociedad de responsabilidad limitada (GmbH)
- sociedad anónima (AG)
- sociedad en comandita por aciones (KGaA)
- sociedad cooperativa (Genossenschaft)

Für ausländische Investoren scheidet die "sociedad cooperativa" von vornherein aus und auch die Entsprechungen zur OHG, KG und KGaA haben praktisch keine Bedeutung, wofür verschiedene Gründe anzuführen sind, wie Schwierigkeiten bei Haftungsbeschränkungen, bei Fortführung des Unternehmens nach Tod oder Ausscheiden der Gesellschaften oder einfach die umständlichen Gründungsformalitäten.

Durch die zur Zeit geltenden gesetzlichen Regelungen wird die Gründung einer Aktiengesellschaft so einfach gemacht, daß auch die Form sociedad de

---

1) Dazu wird auf den Band "Mexiko" in der Reihe "Ausländische Aktiengesetze, Frankfurt, 1968, mit seiner Einleitung von Guillermo Floris Margadant verwiesen; vgl. auch Hidalgo: Mexiko, in: Friedmann, Legal Aspects, S.355-370; und Roberto L. Mantilla Molina, Sintesis del Derecho Mercantil, in: Panorama del Derecho Mexicano, UNAM (Hrsg.), Mexico DF, 1957, S.145-154

2) Mantilla-Molina, a.a.O., S.149

responsabilidad limitada immer seltener wird. So war im Jahr 1964 das Verhältnis der Gründungen von AG zur GmbH etwa 10 : 1. Noch deutlicher ist ein Vergleich des Gesamtkapitals der beiden Gesellschaftsformen: 4316 Millionen Pesos bei der AG stehen nur 115,5 Mill. Pesos bei der GmbH gegenüber.[1]

2) Für die Gründung eines mexikanischen Tochterunternehmens bietet sich nur die Aktiengesellschaft an.

a) Erster Schritt zur Gründung einer AG ist ein Antrag beim Außenministerium, wo Zweck und Kapital der zu gründenden Gesellschaft angegeben werden müssen. Die Genehmigung des Außenministeriums wird ohne irgendwelche Beschränkungen erteilt werden, wenn der Gesellschaftszweck keinen der für Ausländer verbotenen oder beschränkten Bereiche umfaßt. Nach Erhalt der Genehmigung des Außenministeriums vollzieht sich die Gründung nach den Regeln der Art. 89 - 110 LSM. Demnach sind erforderlich mindestens 5 Gründer und ein Mindestkapital von 25 000 Pesos, von dem nur 20 % eingezahlt werden müssen, soweit es sich um die Einbringung von Geldleistungen handelt. Es können auch Sachleistungen eingebracht werden, diese müssen aber vollständig erbracht werden. Das vorgeschriebene Mindestkapital hat sich seit 1934 nicht geändert und liegt weit unter dem heutigen durchschnittlichen Gesellschaftskapital von etwa 700 000 Pesos. Auch das Erfordernis von 5 Gründungsmitgliedern wird oft als rechtliche Formalität angesehen und durch die Eintragung von Strohmännern überspielt.

Der Akt der Gründung selbst erfolgt durch Protokollierung der Satzung von einem Notar und durch anschließende Eintragung im Handelsregister. In Art. 92 - 94 ist auch eine Gründung durch "öffentliche Zeichnung" vorgesehen, die aber umständlich und selten gebräuchlich ist.[2]

Rechtspersönlichkeit erhalten Handelsgesellschaften kraft ihrer Eintragung in das Handelsregister. Auch in Mexiko sieht man die Notwendigkeit, den "Scheingesellschaften" ("Sociedades de Hecho") Rechtspersönlichkeit zuzugestehen, um so gutgläubige Dritte zu schützen. Teilhaber sowie Geschäftsführer haften aber für die Schulden der "Gesellschaft" unbegrenzt.[3]

b) Alle Handelsgesellschaften können in Mexiko mit festen oder mit variablem Kapital gegründet werden. (Bei Aktiengesellschaften lautet die Firma dann mit dem Zusatz 'SA' oder 'SA de CV'.) Bei Aktiengesellschaften mit variablem Kapital können Veränderungen des Grundkapitals durch ein-

---

1) Floris Margadant, a.a.O., S.5
2) Hidalgo, a.a.O., S.361, Anm.12
3) Mantilla Molina, a.a.O., S.146

fachen Beschluß einer außerordentlichen Hauptversammlung der Aktionäre beschlossen werden. Bei festem Kapital wäre eine Satzungsänderung und dafür wieder eine Genehmigung des Außenministeriums erforderlich. Will sich ein Investor größtmögliche Flexibilität bezüglich seines Grundkapitals bewahren, so entscheidet er sich für variables Kapital, nimmt dann aber in Kauf, daß nur Namensaktien ausgegeben werden dürfen, während er sich bei festem Kapital auf Inhaberaktien beschränken kann.

Es ist hier auf die verschiedene steuerliche Behandlung von Inhaber- und Namensaktien in Mexiko hinzuweisen. Dividenden auf Inhaberaktien werden mit 20 % besteuert, während es bei Namensaktien lediglich 15 % sind. Bei Kreditinstituten deponierte Inhaberaktien, deren Eigentümer feststellbar ist, erhalten ebenfalls den niedrigeren Steuersatz.

c) Neben Inhaber- und Namensaktien gibt es noch nennwertlose Aktien ("acciones sin valor nominal"). Diese entsprechen allerdings in keiner Weise den non par value shares des nordamerikanischen Rechts, sondern ähneln mehr den kontinentaleuropäischen Quotenaktien.[1] Im Gegensatz zu der im deutschen Aktiengesetz vorgesehenen "Summenaktie" mit ihrer Anteilsbestimmung durch Nennbetrag wird bei der Quotenaktie der Anteil am Grundkapital durch einen Bruchteil ausgedrückt. Ein sachlicher Unterschied der beiden Aktienformen besteht jedoch nicht.

Die mexikanischen nennwertlosen Aktien können zwar ohne Angabe eines Nennwerts ausgegeben werden. Die emittierenden Gesellschaften müssen aber trotzdem ein zahlenmäßig festgelegtes Grundkapital angeben, ebenso wie die Zahl der Aktien, in welche dieses aufteteilt werden soll.

Die "acciones de voto limitado" oder "acciones preferentes" entsprechen exakt den überall gebräuchlichen Vorzugsaktien. Sie räumen Vorzugsrecht auf eine Dividende von wenigstens 5 % des Nominalwertes ein und geben Recht auf vorzugsweise Befriedigung aus dem Grundkapital bei Liquidierung der Gesellschaft. Dagegen geben sie kein Stimmrecht in der Hauptversammlung, es sei denn, es handle sich um entscheidende Satzungsänderungen.

Daneben gibt es Wertpapiere besonderer Eigenart wie die sogenannten Gründungsgutscheine ("bonos de fundador"), mit denen sich die Gründer der Gesellschaft einen Anteil am jährlichen Gewinn für die ersten 10 Jahre nach Gründung der Gesellschaft sichern können. Zu erwähnen sind dann noch die Genußscheine ("acciones de goce"), die z.B. nach Kapitalherabsetzung den Inhabern der eingezogenen Aktien ausgegeben werden.

d) Das höchste Organ einer mexikanischen Aktiengesellschaft ist die Hauptversammlung der Aktionäre ("asamblea general"). Von ihr wird der

---

1) Mantilla-Molina, a.a.O., S.151

Vorstand ("consejo de administración") bestimmt, der entweder Kollegialorgan ist, oder aus einem einzigen "administrador" besteht. Von diesem, der dem angloamerikanischen board of directors entspricht, werden die Geschäftsführer ("gerentes") ernannt. Der Vorstand seinerseits ist wieder der Kontrolle eines oder mehrerer "comisarios" unterworfen. Die Funktion der "comisarios" kann mit dem deutschen Aufsichtsrat verglichen werden, allerdings fehlt den "comisarios" die Kompetenz zur Ernennung des Vorstandes. Die "comisarios" haben die Rechte der Aktionäre gegenüber dem Vorstand zu wahren, vgl. Art. 164 - 171 LSM, insbesondere an den Sitzungen des Vorstands teilzunehmen, "con voz pero sin voto" - ohne Stimmrecht.[1] In der Praxis handelt es sich bei den "comisarios" meist um Angehörige einer Wirtschaftsprüfungsfirma und ihre Tätigkeit ist zur reinen Formalität herabgesunken.[2]

e) von besonderer Bedeutung für ausländische Investoren - gerade unter dem Gesichtspunkt eines joint-ventures - sind die Rechte, die durch die LSM den Minderheitsaktionären eingeräumt sind.

Wichtige Rechte jedes einzelnen Aktionärs:

1) Zeichnung neuer Aktien bei jeder Kapitalerhöhung entsprechend seiner bisherigen Beteiligung.
2) Dividendengenuß auf eingezahltes Kapital
3) Stimmrecht und Recht auf Bestimmung eines dieses Recht ausübenden Vertreters auf der Hauptversammlung.
4) Verlangen nach Einberufung einer Hauptversammlung, wenn 2 Jahre lang keine solche abgehalten wurde, oder wenn seit 2 Jahren Bilanzaufstellung und notwendige Ernennung von Vorstandsmitgliedern unterlassen wurden.
5) Austritt aus der Gesellschaft und dabei Auszahlung eines der Beteiligung entsprechenden Anteils am Nettowert der Gesellschaft, wenn der Aktionär gegen einen Beschluß der Hauptversammlung betreffs Änderung von Gesellschaftszweck oder -firma oder Nationalität der Gesellschaft stimmte, Art.206 LSM.
6) Jederzeitiger Austritt aus einer Gesellschaft mit variablem Kapital, wenn die Satzung dies nicht verbietet und wenn dadurch das Gesellschaftskapital nicht unter 25 000 Pesos sinkt.
7) Schließlich noch verschiedene Rechte bei Auflösung und Liquidation der Gesellschaft.

---

1) Art.166 Ziff. VII LSM
2) Julio C. Trevino Azcue und Jorge M.Sachez-de Vanny: A Guide to Mexican Law and Practise, in: Business Mexico, S.79

Rechte von Minoritätsgruppen:

1) 25 % der Aktionäre sind berechtigt
   a) ein Vorstandsmitglied zu bestellen, das nicht abgesetzt werden kann ohne gleichzeitige Absetzung des ganzen Vorstandes; vorausgesetzt, daß der Vorstand aus 3 oder mehr Personen besteht, Art.144 LSM
   b) einen Kommissar unter denselben Voraussetzungen wie a) zu bestellen, Art.171 LSM
2) 33 % der Aktionäre sind berechtigt
   a) Aktionärsklage gegen Vorstand und Kommissare zu erbringen wegen Verletzung von Treuepflichten, Art.163, 171 LSM
   b) jederzeit die Einberufung einer Hauptversammlung zu verlangen, Art.184 LSM
   c) jeweils eine 3-tägige Verschiebung der Hauptversammlung zu verlangen, wenn die Vorbereitungszeit für eine zur Abstimmung anstehenden Frage nicht ausreichte, Art.199 LSM
   d) gerichtlich gegen jeden Hauptversammlungsbeschluß vorzugehen, wenn durch den Beschluß eine Satzungs- oder Gesetzesbestimmung verletzt wird, Art.201 LSM.[1]

Hidalgo[2] hält den gesetzlich vorgesehenen Schutz der Minderheitsaktionäre schon in der Theorie und noch vielmehr in der Praxis für unzureichend. Allerdings stehe es immer frei, durch besondere Bestimmungen in der Satzung den jeweiligen Interessen besser Rechnung zu tragen.

Andererseits aber bietet das Gesetz einer ausländischen Majorität z.B. ausreichende Kontrollmöglichkeiten über die Gesellschaft, selbst wenn sie sich einer mexikanischen Minderheitsbeteiligung gegenübersieht. Eine 76 %ige Mehrheit braucht sich keinen Vorstand aufdrängen zu lassen, 68 % könnten noch immer die vagen Möglichkeiten abschneiden, die das Gesetz einer 33 %igen Minderheit einräumt, und eine 51 %ige Mehrheit würde noch immer eine angemessene Kontrolle der Gesellschaft gewährleisten.[3]

---

1) vgl. dazu näher: Mantilla-Molina, Derecho Mercantil, 9. Aufl., Mexiko, 1967, §§ 549, 550
2) Hidalgo, a.a.O., S.368
3) Hidalgo, a.a.O.

D JOINT-VENTURES

I. ALLGEMEINES

Wie gezeigt worden ist, erzwingt Mexiko durch gesetzliche Bestimmungen in bestimmten Wirtschaftssektoren ein Zusammengehen der ausländischen Investoren mit einheimischen Partnern. Über diese Fälle hinaus geht die allgemeine durch Verwaltungsmaßnahmen unterstrichene Wirtschaftspolitik dahin, die Gründung von "joint-ventures" - gemeinschaftlichen Unternehmungen - zum Regelfall für ausländische Investitionen zu machen.

Es soll im weiteren darauf verzichtet werden, für den Begriff joint-venture eine adäquate deutsche Übersetzung zu finden. Sowohl "Partnerschaftsunternehmen" wie "Gemeinschaftsunternehmen" implizieren Vertrauens- und Gefühlsmomente, die bei einem joint-venture durchaus enthalten sein können, es aber begriffsmäßig nicht sein müssen und die auch bei der englischen Bezeichnung in keiner Weise mitschwingen.[1] Von Friedmann wird joint-venture als Form einer Assoziierung definiert, die Zusammenarbeit über einen längerfristigen Zeitraum umfaßt.[2] Dabei kann es sich um eine vertragliche Bindung handeln, die Zusammenarbeit durch maschinelle, personelle oder technische Hilfe betrifft, eventuell auch eine langfristige Kreditgewährung. Beim joint-venture im engeren Sinn handelt es sich um gemeinsame Kapitalbeteiligung an einem Unternehmen mit dem daraus resultierenden gemeinsamen Tragen des Risikos - also um eine Bindung durch Gesellschaftsvertrag. Auf die letztere Form des joint-venture soll die weitere Untersuchung beschränkt werden, unter Außerachtlassung von Assoziierung durch Lizenz-, Patent- und assistance-Verträgen aller Art.

Eine gesellschaftsvertragliche Bindung über Ländergrenzen hinweg wirft eine Vielzahl rechtlicher, wirtschaftlicher und sozialer Probleme auf, selbst wenn es sich um zwei auf etwa gleicher Entwicklungsstufe stehende Industrie-

---

1) vgl. dazu: G.Oldenbruch: Gründung von Partnerschaftsunternehmen in der indischen Union, S.4

2) W.Friedmann und G.Kalmanoff: Joint International Business Ventures, S.6

staaten handelt. Noch viel komplexer wird eine Zusammenarbeit von Unternehmern aus jeweils einem Industriestaat und einem Entwicklungsland. Nicht nur verschiedene Auffassungen über Wirtschaftsphilosophie, Betriebsführung und sozialer Pflichten können dabei aufeinander treffen. In scheinbar alltäglichen Fragen kann sich fundamentales gegenseitiges Unverständnis herausstellen, das auf gänzlich verschiedener historischer Entwicklung, vielleicht auch auf religiös-weltanschaulichen Überlieferungen beruht.

Drei Fragestellungen drängen sich bei einer Untersuchung von joint-ventures auf:

- Welche Vorteile erwachsen dem Entwicklungsland aus der lokalen Beteiligung, bzw. werden diese Vorteile nicht vielfach überschätzt?
- Welche Vorteile hat der ausländische Investor von einer lokalen Beteiligung? Sind diese so groß, daß er selbst ohne gesetzlichen bzw. faktischen Zwang sich auf ein joint-venture einlassen sollte?
- Wie lassen sich die Interessen des ausländischen Investors wahren, wenn er sich für ein joint-venture entschlossen hat, bzw. entschließen müßte?

Auch hier soll erst nach einer allgemeinen Untersuchung auf den konkreten Fall Mexikos eingegangen werden. Doch zunächst zur Veranschaulichung der Versuch eines zahlenmäßigen Überblicks über die Häufigkeit von joint-ventures im Verhältnis zu den gesamten ausländischen Direktinvestitionen:

Mangels einschlägiger Statistiken muß dabei auf Zahlen zurückgegriffen werden, die zwar veraltet erscheinen, die aber bei Weiterprojektion der damaligen Tendenz auch ein Bild zur heutigen Lage geben können. Nach einer Statistik aus dem Jahr 1957 waren 25 % der gesamten US-Auslandsinvestitionen joint-ventures. Die Mehrzahl davon allerdings in Industriestaaten, nämlich 31 % der Gesamtinvestitionen. Von den Investitionen in den Entwicklungsländern waren nur ca. 17 % joint-ventures. Der überwiegende Teil von diesen wies eine amerikanische Beteiligungsmajorität zwischen 50 und 95 % des Gesellschaftskapitals auf. Weniger als 1 % der gesamten US-amerikanischen Auslandsinvestitionen hatten einen amerikanischen Anteil von weniger als 25 % am Gesellschaftskapital.[1] Friedmann glaubt schon in den Jahren von 1950 bis 1957 eine steigende Tendenz des Anteils der joint-ventures an den Gesamtinvestitionen feststellen zu können, sei sie zurückzuführen auf Zwang durch die importierenden Länder oder auf die Einsicht der ausländischen Investoren. Die Neigung zu joint-ventures läßt sich auch nach den Nationalitäten der ausländischen Investoren differenzieren. Während bei US-amerikanischen

---

1) Friedmann, a.a.O., S.18/19

Unternehmen eine zwar vielfach noch widerwillige, im Ganzen aber doch oft etwas positivere Einstellung zu konstatieren ist, haben sich deutsche Unternehmer noch kaum mit dem Gedanken des joint-ventures befreunden können. Ganz im Gegensatz dazu stehen japanische Firmen, die oft nicht nur joint-ventures, sondern sogar Minderheitsbeteiligungen in diesen bevorzugen.

Trotz der deutlichen Vorliebe der mexikanischen Wirtschaftspolitik für joint-ventures erreichten diese 1957 erst einen Satz von ca. 11 % an den gesamten ausländischen Investitionen in Mexiko. Neuere Zahlen konnten trotz aller Bemühungen nicht erhalten werden.

II. MOTIVE ZUR BILDUNG EINES JOINT-VENTURES:

1) Bei den Motiven, die ein Entwicklungsland zur Favorisierung von joint-ventures veranlassen können, tauchen Aspekte wieder auf, die schon im Zusammenhang mit der allgemeinen Wirtschaftspolitik erwähnt worden sind:

a) Die Beteiligung haftenden einheimischen Kapitals in Produktivunternehmen anstatt in profitbringenden Spekulativanlagen wird gefördert. Je geringer der Anteil des ausländischen Kapitals bleibt, desto größer ist der angestrebte "Mobilisierungseffekt" auf das einheimische Kapital.[1] Durch geringeren Abfluß von Dividenden ins Ausland wird gleichzeitig der Druck auf die Zahlungsbilanz erleichtert.[2]

b) Die Gefahr ausländischer Beherrschung der Industrie wird verringert, besonders, wenn die Regierung oder eine staatliche Körperschaft selbst zusammen mit dem Ausländer investiert. Da dies in der Regel auch Beteiligung am Management bedeutet, kann die Geschäftspolitik dann besser entsprechend den Interessen des Entwicklungslandes kontrolliert oder gelenkt werden.

c) Eine erwünschte ausländische Investition kann durch die "jointness" vielfach erst ermöglicht werden. Gerade bei kleinen ausländischen Unternehmen ist denkbar, daß sie das erforderliche Kapital nicht

---

1) Mario Ramón Beteta: Mexican Government Policy Towards Foreign Investors, in: Marvin D. Bernstein (Hrsg.), Foreign Investment in Latin America, Cases and Attitudes, S.265

2) Alfredo Navarrete R.: Mexico's Balance of Payments and External Financing, in: Weltwirtschaftl. Archiv, 1968 II, S.81

aufbringen können, bzw. ein so hohes Risiko nicht eingehen wollen. Dann wird durch Verfügbarkeit einheimischen Kapitals - sei es aus öffentlichen oder privaten Quellen - die Investition erst realisierbar.

d) Die Ausbildung einheimischen Personals für das gehobene Management wird durch die Beschäftigung in joint-ventures gefördert. Davon können private Wirtschaft oder auch die staatliche Wirtschaftsverwaltung profitieren, je nachdem ob der lokale Partner privater oder öffentlichrechtlicher Natur ist.

e) Die Ausbildung einheimischer Techniker und Arbeiter wird gefördert, da die lokalen Partner durch ihren verstärkten Einfluß auf die Geschäftsführung auf stärkere Beschäftigung einheimischen Personals dringen können.

Die unter d) und e) aufgeführten Vorteile für das Entwicklungsland hängen allerdings nicht notwendig mit einer lokalen kapitalmäßigen Beteiligung an dem Unternehmen zusammen. Die Ausbildungseffekte ausländischer Investitionen lassen sich auch durch entsprechende Gesetzgebung erreichen, wie dies in Mexiko z.B. geschehen ist.[1] Die Gefahr wirtschaftlicher und damit auch politischer Beherrschung hatte sich schon als das durchschlagendste Argument der Entwicklungsländer gegen ausländische Direktinvestitionen im allgemeinen erwiesen. Nur folgerichtig ist es deshalb, daß derselbe Gesichtspunkt den Entwicklungsländern auch einen der bedeutsamsten Gründe für die Bevorzugung von joint-ventures liefert. Doch davon abgesehen scheint es, als würde der Nutzeffekt von joint-ventures durch die Entwicklungsländer vielfach überschätzt und die Warnung von Espinosa Yglesias[2] ist begründet: Wenn für das einheimische Kapital andere produktive Investitionsmöglichkeiten zur Verfügung stehen und die Ausländer einheimisches Kapital nicht benötigen, so sollte nicht eine Investition in joint-ventures erzwungen werden. Eine solche Politik würde im Ergebnis auf eine echte "Desinvestition" hinauslaufen. Ein Engagement des lokalen Kapitals in lohnenden Projekten unterbleibt, während der ausländische Investor nach Verkauf seines Anteils Kapital in sein Heimatland repatriiert, das er andernfalls im Land gelassen hätte.

2) Wohl das häufigste Motiv für ausländische Investoren, mit lokalen Partnern ein joint-venture zu bilden, wird gesetzlicher oder faktischer Zwang sein. In diesem Fall ist das joint-venture oft die einzige Möglichkeit für das ausländische Unternehmen, auf einem ihm aussichtsreich erscheindenden

---

1) siehe oben, S. 65
2) siehe oben, S. 28

Markt Eingang zu finden oder einen schon bestehenden Betrieb unter wirtschaftlich akzeptablen Bedingungen weiterzuführen.

Doch kann eine Assoziierung mit einheimischem Kapital auch Vorteile mit sich bringen, die die zwangsweise Aufgabe völliger Selbständigkeit dem Ausländer entweder schmackhafter machen oder ihn sogar von sich aus dazu finden lassen können:

a) Durch Auftreten der Ausländer in einem joint-venture können psychologische Schranken abgebaut werden, die vielleicht erst latent in der öffentlichen Meinung und Presse des Entwicklungslandes vorhanden sind, deren Konkretisierung aber Beeinträchtigungen der ausländischen Unternehmen zur Folge haben würde. Jedem Angriff gegen ausländischen Wirtschaftsimperialismus wird die Spitze genommen, wenn auf "Partnerschaft" mit lokalen Unternehmern hingewiesen werden kann. Im Rahmen der unumgänglichen "public relations" erlauben einheimische Partner oder Mitglieder der Geschäftsleitung es den Ausländern, sich je nach Sachlage geziemend im Hintergrund zu halten.

Zweifelhaft erscheint allerdings das Argument, lokale Beteiligung erleichtere den Verkauf im Entwicklungsland, besonders bei Konsumgütern. Gerade für die von westlicher Zivilisation noch geblendeten Verbraucher in den Entwicklungsländern ist der "appeal" westlicher Markenerzeugnisse im Verhältnis zu einheimischen Produkten besonders groß. Das wird deutlich an dem vielleicht unverdient schlechten Ruf, den die einheimischen Lizenznachbauten im Vergleich zu den originalen Importprodukten oft genießen. Überdies haben gerade in den Entwicklungsländern die Normalverbraucher noch viel weniger Kenntnis von den Besitzverhältnissen an den jeweiligen Herstellerfirmen, als dies schon in Industriestaaten der Fall ist.

b) Der ausländische Unternehmer kann auf lokale Kapitalbeteiligung angewiesen sein, entweder weil er das nötige Kapital nicht allein aufbringen kann oder das mit dem Unternehmen verbundene Risiko nicht allein tragen will. Unternehmen mit beschränktem Finanzvolumen werden allerdings in der Regel von der Gründung eines Tochterunternehmens ganz absehen und sich auf Lizenz- und Patentabkommen beschränken. Doch auch die wirtschaftlichen Verhältnisse im Heimatland des ausländischen Investors können zur Kapitalsuche im Entwicklungsland zwingen. So legt z.B. die US-Regierung amerikanischen Unternehmen nahe, lokale Finanzierungsmöglichkeiten zu suchen, um die negative Zahlungsbilanz der USA zu verbessern.[1]

c) Die Bildung eines joint-ventures kann konsequente Forbildung von schon bestehenden Geschäftskontakten sein, so etwa, wenn ein ausländi-

---

1) John B.Rhoads: Long-Term Financing through Corporate Stocks and Bonds, in: Business Mexico, S.97

scher Exporteur mit seiner bisherigen lokalen Vertriebsorganisation zusammen einen Produktionsbetrieb in dem Entwicklungsland selbst aufbauen will. Die Übernahme solcher bewährter Geschäftsbeziehungen in ein gesellschaftsvertragliches Verhältnis kann besonders gute Grundlage für ein vertrauensvolles Zusammenarbeiten sein.

d) Bei dem in Entwicklungsländern notorisch knappen Angebot an für das Management geeigneten Persönlichkeiten lassen sich die besten einheimischen Kräfte oft nur durch Angebot einer kapitalmäßigen Beteiligung gewinnen.[1)]

Lokale Beteiligung an der Geschäftsführung ist aber für den ausländischen Unternehmer unerläßlich. Die ohnehin knappen Kräfte aus den Industriestaaten selbst, die zur Betriebsführung in Entwicklungsländern geeignet sind, können auf die örtlichen Erfahrungen und Sachkenntnisse von einheimischen Managern nicht verzichten. Für die Verhandlungen mit der Regierung, mit einheimischen Arbeitnehmern, mit Gewerkschaften, mit lokalen Lieferanten und Geschäftspartnern können zwar auch im Einzelfall beauftragte Kontaktleute verwendet werden, von einheimischen Mitgliedern der Geschäftsleitung steht jedoch größere Einsatzbereitschaft und Identifizierung mit den Zielen des Unternehmers zu erwarten.

Von einer Beteiligung am Gesellschaftskapital wiederum verspricht man sich eine bessere Arbeitsmoral der einheimischen Manager und davon auch Auswirkungen auf die Einstellung der gesamten einheimischen Arbeitnehmerschaft.

e) Von besonderer Bedeutung ist die mögliche Verbesserung der Kontakte zur Regierung. Bei der in Entwicklungsländern oft üblichen Verfilzung von Privatinteressen und amtlicher Regulierungstätigkeit ist ein richtiger Kontakt am richtigen Platz für ein Unternehmen oft von entscheidender Bedeutung. Gerade die meist einflußreichen Träger des lokalen Kapitals können solche Kontakte zu ihrem Beitrag für das joint-venture mitliefern. Vielfach handelt es sich bei den kleineren Kapitalistenoligarchien um Großfamilien, deren verwandtschaftliche Bande noch weiter reichen als die auf gegenseitigen Gefälligkeiten begründeten Beziehungen.[2)]

Bei den ausländischen Unternehmen ist oft eine besondere Reserve zu verspüren, als einheimischen Partner staatliche oder staatlich gelenkte Institutionen aufzunehmen.[3)] Doch gerade in dem hier behandelten Zusammenhang kann

---

1) vgl. dazu Ch. N. Vakil: Business Leadership in Underdeveloped Countries, Social and Institutional Aspects, in: UN, Industrialization and Productivity, Bulletin 2, New York, 1959, S.46

2) vgl. Oldenbruch, a.a.O., S.69

3) vgl. dazu unten S.94 ff.

eine solche Beteiligung von Vorteil sein. Es liegt auf der Hand, daß zu kontaktierende Regierungsstellen wohlwollender sind, wenn ihnen ein von der eigenen Regierung bestelltes Mitglied der Geschäftsleitung gegenübertritt.

III. ARGUMENTE PRO UND CONTRA JOINT-VENTURES

Manche Unternehmen nehmen generell von joint-ventures Abstand aus Gründen, die in der besonderen Natur ihrer jeweiligen Geschäfte liegen. Erdölförderung z.B. eignet sich nicht zur länderweisen Aufspaltung in mit lokalen Partnern betriebene Tochterunternehmen, weil das hohe Kapitalrisiko eines einzelnen Vorhabens besser von einer einzigen global operierenden Gesellschaft getragen werden kann. Auch können hier in besonderem Maße Umdisponierungen aus wirtschaftlichen und politischen Gründen erforderlich werden, die von einem in den verschiedensten Ländern arbeitenden Unternehmen besser bewältigt werden.

Auch die technisch besonders anspruchsvolle Natur eines Produktes kann gegen joint-ventures sprechen. Extremes Beispiel dafür sind die Organisationen der IBM, die in Entwicklungsländern aber ohnehin nur durch Vertriebs- und nicht durch Produktionsbetriebe tätig wird. Hier haben die Regierungen der aufnehmenden Länder erst gar nicht versucht, auf die Eingehung von joint-ventures hinzuwirken. Andererseits können hochtechnisierte Industrien auch die Bildung von joint-ventures erleichtern, denn die hochentwickelte Technologie und die Bedeutung der Forschungsarbeit geben dem ausländischen Investor vielfach de facto eine größere Macht in der Unternehmensführung, als es vielleicht nach dem Verhältnis der Kapitalbeteiligung den Anschein hat.[1)]

Wie hier, so scheinen auch sonst oft die angeblichen Nachteile der joint-ventures nur die Kehrseite ihrer Vorteile zu sein: Naturgemäß zieht geringerer Kapitaleinsatz auch geringeren Profit nach sich. Auch Vor- und Nachteile eines Partners lassen sich nicht so leicht abwägen. Einerseits kann man sich davon eine bessere Arbeitsmoral der einheimischen Partner erwarten, dagegen steht die Gefahr des Nepotismus bei der weiteren Personalpolitik: an Stelle von fachlichen Qualifikationen treten verwandtschaftliche oder persönliche Beziehungen. Auch die vielzitierten besseren Kontakte zu staatlichen Stellen

---

1) Friedmann, a.a.O., S.151

haben ihr Risiko. Bei der häufigen politischen Unstabilität in den Entwicklungsländern besteht die Gefahr, einen Partner zu finden, der heute "in" ist, morgen, nach einer politischen Machtverschiebung, aber schon wieder "out" sein kann und dann eher eine Belastung für das Unternehmen darstellt.[1]

Schwierigkeiten können sich ergeben bei der Bewertung der Beiträge, die die Partner zum Gesellschaftsvermögen leisten. In der Regel wird der ausländische Partner Devisenkapital einbringen, das für die notwendigen Importe verwendet werden kann, während sich der lokale Partner auf Einbringung von Kapital in einheimischer Währung beschränkt. Doch längst nicht in allen Fällen wird sich der Beitrag der Partner auf Kapitaleinbringung beschränken. Ein wichtiger Beitrag der ausländischen Investoren wird oft ihr know-how, ihre technischen Fähigkeiten und Patente sein. Diese lassen sich zwar bei Gesellschaftsgründung kapitalmäßig bewerten, ihre Position in der zukünftigen Entwicklung der Gesellschaft läßt sich aber nur schwer übersehen. So kann es geschehen, daß der ausländische Beitrag mit Weiterentwicklung des Unternehmens stark an Bedeutung gewinnt, wodurch der lokale Kapitalgeber einen zum Wert seines eigenen Beitrags überproportionalen Anteil an den Profiten erhält.[2]

Die Geschäftsführung eines Unternehmens wird schwieriger, wenn der Ausländer die von ihm geplante Gesellschaftspolitik zuerst einer lokalen Minderheit erklären oder rechtfertigen muß. Am häufigsten zitierter Konfliktfall ist die Verwendung der Gewinne. Sollen sie reinvestiert oder an die Anteilseigner ausgeschüttet werden? Hier kann der verschiedene geistige und wirtschaftspolitische Hintergrund der beiden Partner am leichtesten zu gegenseitigem Unverständnis führen. Nach einem gängigen Klischee bevorzugen die im allgemeinen langfristig planenden und auf Wachstum bedachten ausländischen Investoren Reinvestierung, während die Partner in Entwicklungsländern schnell hohe Dividenden sehen wollen. Auch an der Frage der Abschreibungen kann sich der Zwiespalt zeigen: die lokalen Partner wollen die Abschreibungen möglichst niedrig halten, um den Gewinn zu erhöhen, während die Ausländer auf hohe Abschreibungssätze drängen, um den besonderen klimatischen Verhältnissen und dem geringeren technischen Verständnis des einheimischen Bedienungspersonals Rechnung zu tragen.[3] Umkehren kann sich das Bild jedoch bei inflationären Verhältnissen in dem Entwicklungsland: Dann bevorzugen die lokalen Partner die Sachanlagen, während die ausländischen Investoren auf Repatriierung der Gewinne drängen, um so Verluste bei einer Änderung der Währungsparitäten entgehen zu können.

---

1) a.a.O., S.150

2) Friedmann, a.a.O., S.148

3) G.Oldenbruch, a.a.O., S.67

Friedmann hält es für eine Übertreibung, den lokalen Partnern generell mangelnde Reinvestitionsneigung nachzusagen und zitiert zum Fall Mexiko Beispiele, die beide möglichen Haltungen illustrieren.[1] Überdies weist er darauf hin, daß auch Unternehmen in den Industriestaaten das Interesse ihrer Aktionäre an Gewinnausschüttungen nicht vernachlässigen dürfen, im übrigen auch wegen der Börsenreaktion auf akzeptable Dividendenzahlungen sehen müßten.[2]

Doch nicht nur bei der Frage der Reinvestitionen, sondern auch bei Kapitalerhöhungen können sich Konflikte ergeben; falls die lokalen Partner nicht soviel Kapital aufbringen können, wie es ihrer Beteiligungsquote entspricht, besteht die Möglichkeit, daß sie sich solchen Beschlüssen widersetzen.[3]

IV. AUSWAHL DES LOKALEN PARTNERS

Wichtigste Voraussetzung für die erfolgreiche Zusammenarbeit in einem joint-venture ist die Auswahl eines geeigneten Partners. Die folgenden Möglichkeiten bieten sich dabei an:

a) Einheimische Unternehmer, die eine ausländische Beteiligung zur Erweiterung ihres Betriebes aufnehmen. Dabei spart der ausländische Investor die Mühen eines vollständigen Neuaufbaus des Unternehmens. Allerdings ist in solchen Fällen einer Quasiübernahme am ehesten mit Opposition von amtlicher Seite zu rechnen, da es sich oft schon um die unerwünschte "Deplazierung" einheimischer Betriebe handelt.

b) Einheimische Unternehmer, die bisher schon auf einem ähnlichen Gebiet gearbeitet haben. Die einschlägigen Erfahrungen des lokalen Partners können dann von besonderem Nutzen sein.

c) Lokale Abnehmer der in dem joint-venture herzustellenden Produkte oder Leistungen - dabei ist sowohl an Produktions- wie an Dienstleistungsbetriebe zu denken. Ebenso kommen Zulieferer für die herzustellenden Produkte in Frage.

---

1) Friedmann, a.a.O., S.173

2) a.a.O., S.172

3) John B.Rhoads: Long-Term Financing through Corporate Stocks and Bonds, in: Business Mexico, S.96

d) Bisherige Verteiler der ausländischen Hersteller.

e) Konzessionäre von Natur- und Bodenschätzen. Da die Bergbaugesetze etwa in Mexiko lokale Majoritäten bis zu 60 % verlangen, dazuhin Konzessionen teils nur an Einheimische ausgegeben werden, ist dies oft der einzige Weg für ausländische Unternehmen, am Abbau von Mineralien direkt beteiligt zu sein.

f) Neben Partnern, die besondere Kenntnisse oder andere "assets" in das joint-venture einbringen können, sind auch reine Kapitalgeber denkbar. Es kann sich um einzelne Kapitalisten handeln, um Finanzierungsgruppen oder auch um Banken. Gerade Banken sind beliebt, da man sich von ihnen eine neutralere Haltung zur Geschäftsführung erwartet als von Kapitalgebern mit unternehmerischen Ambitionen. Zudem kann sich eine enge Verbindung zu einer lokalen Bank bezahlt machen, wenn es um leichtere Verfügbarkeit von kurzfristigen Krediten, von Wertpapieremissionen und ähnlichem geht.

g) Eine weitere Streuung der Anteile am Gesellschaftskapital an das breite Anlegerpublikum bringt Vor- und Nachteile mit sich.

Die verbleibende Blockbeteiligung am Gesellschaftskapital kann dem Ausländer eine relativ starke Position sichern, selbst wenn er kapitalmäßig nur noch eine Minorität hält. Durch die Streuung der lokalen Anteilseigner wird ein konzentrierter Einflußversuch auf die Geschäftsführung schwieriger gemacht.[1] Es besteht aber die Gefahr, daß durch Aufkäufe Konzentrationen des bislang gestreuten Kapitals erfolgen, ohne daß dem Ausländer Interventionsmöglichkeiten blieben. Will er sich also nicht eines Tages dem Einfluß eines unerwünschten neuen lokalen Partners gegenüber sehen, muß er dagegen

---

1) In diesem Zusammenhang muß auf eine besondere Eigenart des mexikanischen Wertpapierhandels hingewiesen werden: Nach einem Kauf von Aktien an der Börse wird sie der Anleger in der Regel bei der Broker-Firma hinterlegen, die den Kauf ausgeführt hat. In Mexiko gibt es aber keine gesetzlichen Vorschriften, die das Depotstimmrecht regeln. Die Brokerfirma kann somit nach ihrem Gutdünken das Stimmrecht der bei ihr hinterlegten Aktien ausüben, ohne an eine Ermächtigung der Anteileigner gebunden zu sein, vgl. dazu John B. Rhoads: Toward a broader Market, Sonderdruck einer Veröffentlichung aus der Mexican-American Review. Eine Interessengruppe kann sich so über den Umweg der Broker-Firma sogar ohne eigenen Kapitaleinsatz Einfluß verschaffen; zu Recht hält Rhoads hier eine gesetzliche Beschränkung für nötig.

seine Vorkehrungen treffen. Bewegungen im Anteilskapital lassen sich durch die Ausgabe von Namensaktien kontrollieren. In Mexiko z.B. wird von US-Unternehmen beklagt, daß die einheimischen Anleger Inhaberaktien bevorzugen und Namensaktien nur schwer zu plazieren seien.[1] Dieser Auffassung steht die gesetzliche Wirklichkeit zumindest in den Fällen entgegen, wo mexikanische Beteiligung zwingend vorgeschrieben ist. Dort wird die jeweilige Nachprüfbarkeit des mexikanischen Kapitalanteils gesichert durch die Ausgabe einer besonderen Serie von Aktien für Mexikaner - einer Serie, die aus Namensaktien besteht.[2] Aber auch durch die Emission von stimmrechtslosen Vorzugsaktien läßt sich unerwünschter Einfluß einer neuen Kapitalkonstellation verhindern: Geben die Anteilscheine keinen Einfluß auf die Geschäftsführung, so entfällt der Anreiz, sich eine Kapitalmehrheit zu sichern. Dahingestellt muß allerdings bleiben, ob eine solche letztlich nur profitmäßige Beteiligung einheimischen Kapitals den amtlichen Forderungen nach joint-ventures genügt, oder als eine pro-forma Lösung und Umgehung gesetzlicher Vorschriften angesehen werden würde.

h) Erhebliche Bedeutung haben joint-ventures, bei denen staatliche Stellen des Entwicklungslandes als Partner eintreten. Fast ein Drittel der von Friedmann vorgelegten "case-studies" haben lokale Entwicklungsbanken oder ähnliche Organisationen, manchmal auch direkt die Regierung zum Partner. Dabei ist weniger Ideologie, wie Überführung der Produktionsmittel in Gemeineigentum das Motiv, sondern das Streben nach Beschleunigung des Entwicklungswachstums im Rahmen einer als effizient erkannten Wirtschaftspolitik. Bezeichnenderweise erfolgen die meisten Engagements solcher Entwicklungsbanken in Zusammenwirken mit lokalem Kapital. Die Prozentzahlen der Kapitalbeteiligungen staatlicher Stellen variieren beträchtlich, in der Regel finden sie sich in wichtigen neuen Industrien oder bei Basisproduktionen.[3]

Während aus den Industriestaaten nur recht neutrale Meinungsäußerungen zu joint-ventures als Investitionsform vorliegen - sieht man von sporadischen Bekenntnissen führender Politiker zu "Partnerschaft" mit den Entwicklungsländern ab[4] - so ist die ablehnende Haltung zu Zusammenschlüssen mit lokalen staatlichen Stellen ziemlich einhellig. Man wittert Anschläge auf die heili-

---

1) Business Week, Feb. 11, 1966, S.43

2) vgl. oben S.56

3) a.a.O., S.120

4) so z.B. Ludwig Erhard auf der Jahrestagung der Weltbank am 30.9.1959 in Washington: "Private Unternehmer... sollten sich mit Unternehmen aus Entwicklungsländern zu Partnerschaften zusammenfinden, um den aus wirtschaftlichen und soziologischen Gründen unentbehrlichen Geist privater Initiative lebendig zu gestalten." Zitiert in: Matthias Schmitt, Partnerschaft mit Entwicklungsländern, S.86

ge Kuh des freien Unternehmertums und glaubt, der Sozialisierung die Tore zu öffnen. Besonders ausgeprägt findet sich diese Haltung erwartungsgemäß in den USA. Die dort zur Förderung von Investitionen in Entwicklungsländern zuständigen Organisationen[1] sind alle strikt gegen jede Regierungsbeteiligung in joint-ventures eingestellt. Mit dieser wenig pragmatischen Attitüde wollen die USA offensichtlich anderen Staaten ihre wirtschaftspolitische Philosophie aufzwingen.[2] Die Weltbank exponiert sich nicht so stark, trotz des erheblichen US-Einflusses, dem sie unterliegt. Sie gibt zwar keine Kredite an regierungseigene Unternehmen, schließt Kapitalhilfen an regierungseigene "public-utilities" aber nicht aus. Bei joint-ventures verlangt sie, daß der staatliche Partner keine gewichtige Stimme im Management hat.[3]

V. MAJORITÄTS- ODER MINORITÄTSBETEILIGUNG

Hauptbestreben eines jeden Partners, gleichgültig ob er eine Majorität oder Minorität des Gesellschaftskapitals hält, wird es sein, einen Übergang des anderen Anteils an ihm unerwünschte Dritte zu verhindern. Eine solche Sicherungsmöglichkeit muß gesellschaftsvertraglich festgelegt werden, wenn nicht schon etwa eine Vinkulierung der Aktien dem anderen Partner ein Mitspracherecht bei Eigentumsübergang gibt. Üblicherweise wird ein Vetorecht des verbleibenden Partners vereinbart, das durch Vorkaufsrecht ("right of first refusal") konkretisiert wird. Eine entsprechende Vereinbarung kann auch Platz greifen bei Tod oder - wenn dieser eine juristische Person ist - Liquidation des bisherigen Partners.[4]

Durch eine Majoritätsbeteiligung läßt sich in der Regel eine wirkungsvolle Geschäftsführung sichern. Doch auch ein Minoritätsteilhaber kann beträchtlichen Einfluß auf das Management haben, sei es durch Gesetz oder durch besondere Vereinbarung im Gesellschaftsvertrag. In Mexiko allerdings be-

---

1) Export-Import Bank und Agency for International Development, mit dem ihr angeschlossenen Development-Loan Fund

2) Friedmann, a.a.O., S.273

3) a.a.O., S.191

4) a.a.O., S.223

schränken sich die gesetzlichen Rechte der Minoritätsteilhaber an Aktiengesellschaften auf die oben aufgeführten.[1] Im Gesellschaftsvertrag kann z.B. vorgesehen werden, daß der Kapitalanteil des Minoritätsteilhabers aus einer besonderen Serie von Aktien besteht, die das Recht auf Bestimmung eines Teils des Vorstand geben. Weitere häufig praktizierte Einflußmöglichkeit ist der Management-Vertrag. Dadurch wird dem (ausländischen) Minoritätsteilhaber weitgehende Vollmacht zur Geschäftsführung über einen bestimmten Zeitraum hin übertragen.[2] Auf diese erhebliche faktische Einflußmöglichkeit, die technisches know-how des Ausländers geben kann, wurde schon hingewiesen.

Von relativer Seltenheit ist eine Aufteilung des Kapitals nach dem Verhältnis 50 : 50. Um dann auch bei Stimmengleichheit Entscheidungen fassen zu können, wird ein entscheidungsfähiges Zusatzgremium institutionalisiert werden müssen, oder es werden Vorkehrungen für ein Schiedsverfahren getroffen. Friedmann berichtet von einem Verfahren, wo bei Stimmengleichheit ein Partner dem anderen unter Preisangabe den Kauf von dessen Anteil anbietet, worauf dieser dann die Wahl hat, zu verkaufen oder zum vorgeschlagenen Preis seinerseits den Anteil des Partners zu erwerben.[3]

Unter den ausländischen Investoren ist die Auffassung herrschend, daß Majoritätsbeteiligung vorzuziehen sei, wenn schon überhaupt ein joint-venture eingegangen werde.[4] Friedmann glaubt zwar, einen Trend zur Minoritätsbeteiligung erkennen zu können, der aber hauptsächlich auf den durch aufnehmende Staaten ausgeübten Druck zurückzuführen sein wird. Nur in den seltensten Fällen dürfte es sich bei dem allmählichen Abbau einer ursprünglichen Majoritätsbeteiligung zur Minorität um ein Zeichen des Vertrauens zum lokalen Partner handeln.

Die Haltung zur Minoritätsbeteiligung läßt sich auch nach Nationalitäten differenzieren: US-amerikanische Investoren sind generell für Majorität, kommen aber immer mehr dazu, auch starke Minoritäten oder Minoritäten überhaupt zu akzeptieren. Englische und deutsche Investoren sind entschieden für Majoritätsbeteiligungen, Japaner hingegen begnügen sich sehr häufig mit Minoritäten.[5]

Aus der Interessenlage der ausländischen Unternehmen heraus ist die Bevorzugung von Majoritäten einleuchtend. Genauso konsequent ist die Haltung

---

1) vgl. oben S.
2) Borisch, a.a.O., S.75
3) Friedmann, a.a.O., S.223
4) Borisch, a.a.O., S.73
5) Friedmann, a.a.O., S.37; vgl. auch oben S.86

der Entwicklungsländer, die die "komplementäre Funktion" der ausländischen Direktinvestitionen am besten in joint-ventures mit lokaler Majorität verwirklicht sehen. Selbst H.J.Abs, meint, die erfolgreichsten joint-ventures, die er gesehen habe, seien solche mit bescheidener ausländischer Beteiligung gewesen. Nicht die Idee, in einem fremden Land herrschen zu wollen, sondern der Gedanke, helfen zu können, müsse bestimmend sein und finde seinen Ausdruck allein in einer solchen Kapitalverteilung mit ausländischer Minorität.[1] Als Konsequenz für die ausländischen Investoren aus all diesem bleibt wohl nur folgendes: Genauso wie bei jeder Investition die Interessenlage des Entwicklungslandes und dessen mutmaßliche künftige Politik miteinzubeziehen ist, so muß auch bei der Frage des Beteiligungsverhältnisses den Realitäten Rechnung getragen werden. Wird auf Verringerung des Anteils zur Minorität gedrängt, so sollte dies akzeptiert werden unter gleichzeitiger Ausnützung aller Maßnahmen, die doch noch den für nötig erachteten Einfluß auf das Unternehmen sichern können.

VI. JOINT-VENTURES IN MEXIKO

1) Wenn in Mexiko vielfach joint-ventures auch ohne gesetzlichen Zwang entstanden sind, so ist dies in der Regel auf Druck der Regierung zurückzuführen. Dies scheint in Widerspruch zu stehen mit einer von Borisch durchgeführten Befragung von in Mexiko tätigen ausländischen Unternehmern, wo sich eine Mehrheit positiv zu joint-ventures geäußert hat.[2] Sicherlich ist diese Wertung durch die faktischen Verhältnisse beeinflußt, die nun einmall 100%ig ausländischen Firmen diverse Schwierigkeiten bereiten. In einem entsprechenden Land mit völlig unbegrenzten Investitionsmöglichkeiten würde sich wohl kaum ein gleiches Ergebnis finden lassen. Eine grundsätzliche Präferenz ausländischer Investoren für alleinigen Kapitalbesitz kann vorausgesetzt werden.

---

1) H.J.Abs: Finanzpolitische Aspekte der Entwicklungshilfe, in: Wirtschaft und Entwicklungshilfe, Schriftenreihe der Friedrich Ebert-Stiftung, Frankfurt, 1961, S.49

2) Borisch, a.a.O., S.70 ff., vgl. auch den Text des von ihm verwendeten Fragebogens auf S.113, a.a.O.

Interessant ist die von Borisch vorgenommene Aufteilung nach den jeweiligen Beteiligungsverhältnissen. Dabei haben sich von den Firmen mit ausländischer Mehrheitsbeteiligung alle für Partnerschaftsunternehmen ausgesprochen. Bei ausländischen Minoritätsteilhabern waren es immerhin noch über die Hälfte. Von den Firmen, die zu 100 % in ausländischem Besitz sind, lehnte nicht ganz die Hälfte die joint-ventures ab.[1)]

Die Bereitwilligkeit der ausländischen Firmen zur Aufnahme lokaler Partner hat entsprechend der Nachhaltigkeit der amtlichen Forderungen geschwankt. Mit dem Nachlassen der Mexikanisierungskampagne Mitte der sechziger Jahre wurde auch die Reaktion der Unternehmen beiläufiger. Ein 100 %ig britisches Unternehmen etwa ließ sich 6 Monate Zeit und bot dann nur eine geringe mexikanische Beteiligung an. Einer US-amerikanischen Firma genügte das Angebot von 10 % der Aktien an der mexikanischen Börse.[2)]

2) Bei der Wahl des lokalen Partners sind, wie oben ausgeführt, die verschiedensten Möglichkeiten gegeben. Oft wird daraus eine Kombination gebildet, um entweder lokaler Kapitalknappheit zu begegnen oder um die jeweiligen Vorzüge miteinander zu kombinieren. So hat z.B. die mexikanische Tochter der American Smelting and Refining Corp. Aktien an die Börse gegeben, privat Aktien an eine lokale Finanzgruppe verkauft und auch noch an die Belegschaft Aktien abgegeben.[3)]

Bei der Anfertigung der vorliegenden Arbeit war es nicht möglich, eigene systematische "case-studies" von joint-ventures zu erstellen. Es besteht hierfür auch kein Bedürfnis, nachdem Friedmann erschöpfende Darstellungen von einzelnen exemplarischen joint-ventures in Mexiko gegeben hat.[4)] Dazu liegt ergänzend nun noch das Ergebnis der Umfrage von Borisch vor. Die von Friedmann untersuchten Fälle sollen hier nur noch soweit zitiert werden, wie sie Aufschluß über die jeweiligen Partner und die Verteilung des Gesellschaftskapitals auf diese geben können. Von besonderem Interesse sind dabei die allmählichen Verschiebungen der Beteiligungsverhältnisse, die bei 5 von 7 untersuchten Firmen beobachtet wurden und die auf ratenweise Kapitalerhöhungen zurückzuführen sind.

Bristol de Mexico S.A. ist ein auf den ersten Blick besonders komplex erscheinendes joint-venture, da die einzelnen Teilhaber ihrerseits wieder joint-

---

1) Borisch, a.a.O., S.71
2) Business Week, Febr. 11, 1966, S.43
3) Business Week, a.a.O.
4) Friedmann, a.a.O., S.281 ff.

ventures sind. Bristol of Canada, die Tochter der britischen Bristol Aeroplane Company Ltd. gründete den Betrieb zur Wartung und Reparatur von Flugzeugen, zusammen mit der mexikanischen internationalen Fluglinie Aeronaves de México. Dazu kam später noch die innermexikanische Compania Mexicana de Aviación. Bei beiden hält die amerikanische PANAM 20 % bzw. 40 % des Kapitals. 1959 kam Bristol of Canada auf 72,5 %, die beiden mexikanischen Partner zusammen auf 27,5 %. Dazu kam noch ein langfristiges Darlehen der IFC, das inzwischen (1967) ausgelaufen ist.[1])

Celanese de México wurde zur Herstellung synthetischer Fasern von den Celanese Corporation of America gegründet. Bei ursprünglicher amerikanischer Mehrheit wurde das mexikanische Minoritätskapital im Anlegerpublikum weit gestreut. Nach Übernahme dreier mexikanischer Unternehmen wurde die amerikanische Majorität bis auf eine Minorität verringert.

Industria Electrica de Mexico, ein Betrieb zur Herstellung von Elektroartikeln für Industrie und Haushalt, wurde durch eine Gruppe mexikanischer Kapitalgeber finanziert. Lediglich eine ca. 15 %ige Minorität wurde amerikanischen privaten Anlegern angeboten. Mit der Westinghouse Electric Corporation wurde ein technischer know-how Vertrag abgeschlossen, der den Gebrauch ihrer Patente und technische Oberaufsicht durch die US-Firma einschloß. Erst nach ca. 10-jährigem Bestehen des mexikanischen Betriebs kaufte sich Westinghouse anläßlich einer Kapitalerhöhung in das Unternehmen ein und hält heute etwa 26 % des Kapitals. Weitere 48 % sind privates mexikanisches Kapital, bei immer noch konstantem Anteil privater US-Investoren. 12 % schließlich hält Nacional Financiera.

Nacional Financiera. hat in 4 der sieben von Friedmann untersuchten Fälle eine Beteiligung, die von 10 bis ca. 80 % reicht. Die kleinste Beteiligung ist bei der Descuento Agricola S.A. festzustellen, einer Institution für landwirtschaftliche Kredite. Neben den 10 % der NAFIN werden 40 % des Kapitals von privaten mexikanischen Geschäftsbanken gehalten, 30 % gehören einer Gruppe von Importeuren landwirtschaftlicher Maschinen, weitere 20 % hält die Bank of America.

Zwei weitere untersuchte Unternehmen haben gemeinsam einen erheblichen Ausbau der Beteiligung von NAFIN. Bei Toyoda de México, einem bedeutenden Hersteller von Textilmaschinen, beschränkte sich NAFIN zunächst auf eine Rolle als Kreditgeber und überließ das Kapital, das in Form von Sacheinlagen eingebracht wurde, der japanischen Toyoda Corp. Nach mehreren Kapitalerhöhungen sank der Anteil der Japaner schließlich auf 59 %,

---

1) Jahresbericht der International Finance Corporation 1967/1968

während mexikanische private Anleger sich 11 % sicherten und NAFIN 30 %, allerdings in Vorzugsaktien. 1959 übernahm dann NAFIN den Toyoda Anteil und vereinigte damit 89 % des Kapitals auf sich.

Nicht zu einem völligen Abbau der ausländischen Beteiligung wie bei Toyoda, doch ebenfalls zu einer graduellen Steigerung des NAFIN Anteils kam es bei Altos Hornos de México S. A., dem führenden Stahlproduzenten Mexikos. Ursprünglich hatte mexikanisches Kapital die Majorität, dazu kam eine kleine NAFIN-Beteiligung und die technische Zusammenarbeit mit der Armco International Corporation, die durch eine noch heute bei etwa 7,5 % konstante Beteiligung ergänzt wurde. Die durch fortwährende Expansion bedingten Kapitalbedürfnisse fuhrten schließlich zu einer Beteiligung der NAFIN am Gesellschaftskapital mit ca. 80 %, mexikanisches privates Kapital blieb weiterhin mit ca. 11,8 % beteiligt. Die Finanzierung der Gesellschaft stützt sich weiterhin in großem Maße auf Darlehen der Export-Import Bank in Washington. Dies widerspricht der Beobachtung Friedmanns, daß sich amtliche amerikanische Finanzierungsinstitute im allgemeinen weigern, die Beteiligung von lokalen Regierungsagenturen in joint-ventures zu fördern.[1])

Die Beteiligungen der NAFIN tendieren also, will man aus diesen wenigen Fällen Schlüsse ziehen, eher zu einer Vergrößerung als zu dem allmählichen Abbau mit Übergang des Kapitalanteils in private Hände, der der erklärten Geschäftspolitik entsprechen würde, die privatem Kapital nur die Wege weisen und Lücken füllen will.[2]) Anstelle der Mobilisierung privaten Kapitals tritt die eigene Etablierung an der wirtschaftlichen Macht.

VII. KAPITALMARKT IN MEXIKO

Die Beteiligung weiter lokaler Anlegerkreise hat zur Voraussetzung einen funktionierenden Kapitalmarkt. Zwischen dem Grad wirtschaftlicher Entwicklung und der Zahl von potentiellen Portefeuille-Investoren aus "mittleren Schichten" besteht naturgemäß ein direkter Zusammenhang. Wie die vorstehenden Beispiele zeigen, ist es einer Reihe von Unternehmern gelungen, zumindest einen Teil ihres Kapitalbedarfs durch Plazierung von Aktien bei dem Publikum zu befriedigen.

---

1) vgl. oben S.95

2) vgl. oben S.47 ff.

In Mexiko hat sich sowohl für Aktien wie für festverzinsliche Wertpapiere ein Kapitalmarkt entwickelt.[1] Es gibt drei Börsenplätze: Mexico-City, Monterey und Guadalajara. 95 % des wertmäßigen Gesamtumsatzes der gehandelten Wertpapiere entfallen allein auf die Hauptstadt. Gerade im letzten Jahrzehnt hat sich eine merkliche Belebung des Börsengeschäfts ergeben. Von 1960 bis 1967 hat sich der Wertpapierumsatz um 341,7 % gesteigert und 1967 einen Jahresumsatz von etwa 7 Milliarden DM erreicht. Eine noch größere Aufwärtsbewegung zeigt sich in der Zahl der gehandelten Aktien. Diese ist von 1963 bis 1967 um 530 % gestiegen und hat damit einen Satz von 12 695 467 Aktien erreicht.[2] Trotzdem erfolgt etwa 75 % des Handels in zugelassenen Aktien außerhalb der Börse.[3] Im Jahr 1967 entfielen allerdings erst 5,9 % des wertmäßigen Umsatzes auf Aktien, der Rest auf festverzinsliche Wertpapiere. Ende 1967 waren die Aktien von 373 Unternehmen an der Börse von Mexiko zum Handel zugelassen, regelmäßige Umsätze fanden allerdings nur bei etwa 60 dieser Titel statt. Das Mißverhältnis zwischen zugelassenen und tatsächlich gehandelten Aktien ergibt sich aus dem Prestigedenken mancher Unternehmen. An der Börse zugelassene Firmen müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllt haben, wie Vorlegung einer Jahresbilanz an der Börse und Buchprüfung durch einen amtlich bestellten Buchprüfer. Mit solchen durch die Zulassung bestätigten Qualifikationen läßt sich leichter Kredit von lokalen Finanzierungsinstituten erhalten, bei denen die Aktien häufig zur Sicherheit dienen können.[4]

Zusammenfassend ist zu sagen, daß der mexikanische Kapitalmarkt in rascher Entwicklung begriffen ist, die Aufnahmefähigkeit der Kapitalmärkte in den Industriestaaten aber längst noch nicht erreicht hat. Will ein ausländisches Unternehmen Aktien plazieren, so müssen Ausgabekurs und Größenordnung des Angebots den Marktverhältnissen genau angepaßt werden. Unter Umständen ist es empfehlenswert, stufenweise vorzugehen, um so zunächst die Bereitschaft des Publikums zu testen und einen Markt für das Papier zu schaffen.

Ein Markt für Industrieanleihen hat sich in Mexiko noch kaum entwickelt, so daß die Unternehmen sich auf diese Weise langfristiges Kapital nur schwer

---

1) vgl. dazu: Antonin Basch: El mercado de Capitales en México, Hrsg.: Cento de Estudios monetarios Latinoamericanos, México DF, 1968

2) John B. Rhoads: Investing in Mexico, S.2

3) Carl D. Ross: Investing in Mexican Securities, in: Business Mexico, S.102

4) John B. Roads: Long-Term Financing through Corporate Stocks and Bonds, in: Business Mexico, S.96

besorgen können. Die Ursache dafür sind die Beschränkungen bei der Bestimmung des Zinssatzes, die von der "Comision Nacional de Valores"[1] ausgesprochen werden, um den Markt für Regierungsobligationen zu schützen. Solche Regierungsobligationen bringen etwa dieselbe Verzinsung, bieten den Anlegern aber eine bessere Liquidierungsmöglichkeit und geringeres Risiko.

Emission von neuen Aktien erfolgt in Mexiko nicht über Emissionskonsortien verschiedener Banken wie in Deutschland, sondern entsprechend dem US-amerikanischen Vorbild durch sog. "underwriters". Dies sind Banken oder Broker-Firmen, die den Verkauf der Papiere für den Emittenten übernehmen. Drei verschiedene Methoden sind dabei gebräuchlich:[2]

- "firm-commitment": Der underwriter übernimmt die Anteile selbst zu einem festen Preis und verkauft sie zu einem vereinbarten höheren Preis, der seine Kommission mit einschließt. Hat der underwriter dann Schwierigkeiten, die Aktien zu verkaufen, trägt er selbst das Risiko, da er ein "firm commitment" eingegangen ist. Trotzdem enthalten die underwriting-Verträge in der Regel Klauseln, die dem underwriter in besonderen Fällen, wie unerwarteten Schwächen des Marktes oder Veränderungen in den Verhältnissen des Emittenten, eine Möglichkeit zur Lösung des Vertrages geben.
- "best effort": Wenn der underwriter sich bei unsicheren Aktien nicht zur Übernahme verpflichten will, verspricht er zu verkaufen, soviel ihm möglich ist, geht aber keine Verpflichtung auf Kauf der restlichen Papiere ein. Für den Emittenten hat dieses Verfahren seine Risiken.
- "all or nothing": Der underwriting-Vertrag wird unter der Bedingung geschlossen, daß die gesamten emittierten Aktien verkauft werden können. Gelingt dies nicht, so gehen die Aktien an den Emittenten zurück.

Ist eine Plazierung bei dem Publikum nicht gelungen, so werden die Papiere manchmal Banken (solchen, die gleichzeitig als underwriter tätig sind) treuhänderisch übergeben. Diese Banken übernehmen es dann, je nach den Marktgegebenheiten für den allmählichen Verkauf zu sorgen. Eine solche Treuhänderschaft darf aber eine Höchstfrist von 30 Jahren nicht überschreiten. Wenn die Aktien nicht schon vorher mexikanischen Käufern verkauft worden sind, müssen sie kam Tage des Fristablaufs an den höchsten mexikanischen Bieter versteigert werden.[3]

---

1) Diese Kontrollinstitution für den Börsenhandel ist nach dem Modell der US-amerikanischen SEC (Securities Exchange Commission) entworfen.
2) vgl. Rhoads, a.a.O., S.100
3) Richard J.Graving: Ground Rules for Foreign Investment, in: Business Mexico, S.53

Eine besonders interessante Konstruktion ist in einem ähnlich gelagerten Fall von der "Pigmentos y Productos Quimicos S.A.", einem joint-venture der DuPont Corp., gewählt worden.[1] Die Bank übernahm hier die Aktien ebenfalls in treuhänderische Verwaltung. Dann wurden die Papiere aber nicht allmählich abgegeben, sondern besondere Berechtigungsscheine ausgestellt und verkauft ("certificados de participación"), die Anrecht auf Dividendenzahlung, dafür aber kein Stimmrecht geben. Ein solcher Berechtigungsschein, der zwar eine Art Nutzungsrecht, aber kein Eigentum an dem weiter bei der Bank deponierten Wertpapier gibt, ähnelt in gewisser Weise einem Investmentzertifikat nach amerikanischem Recht.[2] Diese Konstruktion würde sich zur langfristigen Kapitalschöpfung anbieten, wenn die Konzession des Stimmrechts an die Anteilseigner von der emittierenden Gesellschaft nicht eingegangen werden soll. Viele Fragen scheinen aber noch offen, etwa bei Konkurs der Treuhandbank, die Liquidationsmöglichkeit und die Handelbarkeit der Berechtigungsscheine.

Anfang 1970 reichte die Börsenleitung von Mexico-City dem Finanzministerium einen Vorschlag zu einer Revision des Börsengesetzes ein, der namentlich folgende Maßnahmen vorsieht:

- Verbot für Banken und Financieras, selbst an der Börse zu operieren
- Einführung einer direkten und wirksamen Kontrolle der Tätigkeit jener Gesellschaften, deren Aktien und Obligationen an der Börse gehandelt werden
- Aufnahme von Brokerfirmen als Börsenmitglieder und Einführung einer scharfen Kontrolle über deren Geschäftstätigkeit
- Schaffung eines Spezialfonds zur Finanzierung von Emissionsübernahmen durch Brokerfirmen
- Verbot für Börsenmitglieder, sich am außerbörslichen Markt zu beteiligen.

---

1) vgl. auch Graving, a.a.O., S.49

2) anders die deutsche Rechtslage, wo das Investmentzertifikat Miteigentum nach Bruchteilen am Portefeuille des Fonds, dem "Sondervermögen", gibt, vgl. § 6 des Gesetzes über Kapitalanlagegesellschaften.

VIII. MÖGLICHKEITEN ZUR VERMEIDUNG LOKALER BETEILIGUNG

1) Seit es Beschränkungen ausländischer Investitionen und die Forderung nach lokaler Beteiligung gibt, haben ausländische Unternehmen versucht, die jeweiligen Vorschriften zu umgehen.

Dazu bietet sich zunächst die häufige Teilung des Gesellschaftskapitals in Vorzugs- und normale Aktien an. Man kann etwa dem lokalen Partner eine Majorität bei den normalen Aktien geben, während der Ausländer soviele Vorzugsaktien bekommt, daß er wenigstens einen wirtschaftlichen Anteil von mehr als 50 % hält. Nach herrschender Meinung ist aber das Erfordernis lokaler Majorität noch nicht erfüllt, solange nicht sowohl die normalen Aktien wie auch die Gesamtheit von Vorzugs- und normalen Aktien eine mexikanische Majorität haben.[1] Dies wird damit begründet, daß selbst Vorzugsaktien bei bestimmten grundsätzlichen Fragen ein Stimmrecht in der Hauptversammlung haben.[2]

Ein weiterer Weg ist die Einschaltung von Holding-Gesellschaften. Beispiel: Die erforderliche Mehrheit der Gesellschaft "A" gehört der mexikanischen Gesellschaft "B", die ihrerseits zu 51 % der mexikanischen Gesellschaft "C" gehört. Die letztere aber steht zu 100 % in ausländischem Eigentum. Trotz des Anteils von nur 49 % an der Gesellschaft "A" können die Ausländer so also über die beiden Holdinggesellschaften einen faktisch unbegrenzten Einfluß auf die Gesellschaft "A" ausüben. Zwar entspricht eine solche Konstruktion dem Buchstaben des Mexikanisierungserfordernisses, doch wissen auch die mexikanischen Behörden, daß der Sinn der Vorschriften auf diese Weise umgangen wird. Mit welcher Konsequenz im Einzelfall die sicherlich schwierigen Nachforschungen betrieben werden, hängt oft von der Bedeutung der Rechtsquelle ab, aus der sich die Forderung nach Mexikanisierung ergibt (z.B. Verfassung oder lediglich Verwaltungspraxis). Wie bei jeder Konfrontation mit der Verwaltung in Mexiko wird sich auch hier der amtliche Nachdruck durch wie auch immer bekräftigte Arrangements regulieren lassen.

Doch auch bei anderen Beschränkungen ausländischer Investitionen sind Auswege gesucht und gefunden worden. Ein Verbot von Grundbesitz z.B. läßt sich nicht nur durch Einschaltung eines Strohmannes, sondern auch durch langfristige Pachtverträge umgehen. Zwar wird ein Pachtvertrag über mehr

---

1) Graving, a.a.O., S.53

2) vgl. oben S. 81

als 10 Jahre als Kauf angesehen,[1] doch lassen sich etwa durch regelmäßigen Neuabschluß eines Vertrages kurz vor Ablauf dieser Frist auch hier Wege am Rand der Legalität finden. Auch gegen die Beschränkungen bei Beschäftigung von ausländischem Personal haben die ausländischen Unternehmen Auswege gefunden, wie etwa mit Hilfe von Touristenvisen, die bei kurzen Stippvisiten in Guatemala beliebig erneuert werden können.

Doch wäre es unrealistisch zu glauben, daß alle diese Manipulationen der mexikanischen Regierung verborgen geblieben sind. Eine Verschärfung der Kontrollen ist jederzeit möglich und das Risiko liegt allein bei dem Ausländer.

2) Eine weitere Möglichkeit, der Forderung nach Aufnahme lokaler Partner Genüge zu tun, soll hier nicht unerwähnt bleiben. Eine Reihe ausländischer Unternehmen bedient sich dazu eines mexikanischen Strohmannes, der für ein festgelegtes Entgelt den vorgeschriebenen Anteil des Kapitals übernimmt.[2] Daß bei einer derartigen Umgehung der gesetzlichen Vorschriften die totale Konfiszierung des investierten Kapitals und Geld- oder Gefängnisstrafen risikiert werden, muß dann von den Investoren einkalkuliert werden.

Verständlicherweise ist, von Andeutungen abgesehen, zu diesem Themenkreis keine wissenschaftliche Literatur zu finden, geschweige denn irgendwelches Zahlenmaterial. Kenner des mexikanischen Wirtschaftslebens beziffern den Anteil solcher "Beteiligungen" jedoch als beträchtlich. Wahrscheinlich wird mehr von kleineren ausländischen Unternehmen davon Gebrauch gemacht, da die Gefahr einer genaueren amtlichen Durchleuchtung bei Großfirmen eher steigen wird. Doch von weiteren Spekulationen soll hier abgesehen werden. Nach zuverlässiger Quelle gibt es mexikanische Repräsentanten, die "Beteiligungen" in mehr als 20 joint-ventures übernommen haben. Die wohlbekannte Tätigkeit von Strohmännern nimmt z.B. auch Carmona zum Anlaß, die ganze Forderung nach mexikanischer Beteiligung zur Sicherung der nationalen Interessen als Farce abzutun.[3]

So hatten z.B. zwei Unternehmen einen Antrag gestellt, die zur Herstellung einer in Mexiko neuen Art von Batterie benötigten Importe zu genehmigen. Bei beiden Unternehmen handelte es sich um joint-ventures, einmal mit US-amerikanischem, einmal mit deutschem Kapital. Das deutsche Unternehmen hatte sich mit einem Strohmann assoziiert, der nominell einen

---

1) Graving, a.a.O., S.54
2) Graving, a.a.O., S.53
3) Fernando Carmona: El drama de America Latina. El caso de México, S.17

beträchtlichen Anteil des Kapitals hielt. Die amerikanische Gesellschaft betrieb ein "echtes" joint-venture, dessen mexikanischer Kapitalanteil allerdings geringer war als bei dem deutschen Unternehmen. Die wahre Rolle des Strohmannes konnte angeblich dem zuständigen Ministerium unmöglich verborgen geblieben sein, da sie in einschlägigen Wirtschaftskreisen allseits bekannt war. Trotzdem erhielt das deutsche Unternehmen die begehrte Genehmigung nach dem Grundsatz, joint-ventures mit der größten mexikanischen Beteiligung seien zu bevorzugen.

Die Richtigkeit dieses Berichts vorausgesetzt, können doch einige Zweifel daran aufkommen, inwieweit auf dem Gebiet der joint-venture-Politik in Mexiko Recht und Wirklichkeit beisammenliegen. Im großen und ganzen gesehen, dürfte aber die oben gegebene Wertung der Forderung nach joint-ventures[1] doch ihre Gültigkeit behalten.

---

1) vgl. oben S. 80 ff.

E. BEDEUTUNG VON AUSLÄNDISCHEN ODER MULTILATERALEN FINANZIERUNGSINSTITUTEN

I. WELTBANK, IFC UND IDA

In den letzten Jahren ist die Bedeutung des Kapitalbeitrags, der von ausländischen nationalen oder multilateralen Finanzierungsinstituten in die Entwicklungsländer geflossen ist, immer mehr gestiegen. Im Rahmen dieser Untersuchung interessieren sie als eine mögliche Alternative zur Kapitalbeschaffung mittels direkter Privatinvestitionen.

An erster Stelle ist die Weltbankgruppe zu nennen, bestehend aus der Weltbank selbst ("International Bank for Reconstruction and Development") und ihren beiden Tochterinstituten, der International Development Association (IDA) und der International Finance Corporation (IFC).[1] Zusammen haben sie bis Juni 1967 mehr als 2,4 Milliarden Dollar für die Industrieförderung in 46 Ländern aufgebracht.[2] Ihre Aktivitäten finanziert die Bank aus dem bereits eingezahlten Kapital ihrer 106 Mitgliedstaaten und aus dem Verkauf von Schuldverschreibungen an andere Investoren.

Die Weltbank gibt langfristige Kredite zu konventionellen Zinssätzen. Ist der Kreditnehmer nicht selbst eine Regierung, so muß die Regierung des Nehmerlandes eine Garantie übernehmen. Die IDA wurde 1960 gegründet, um Finanzierungen für die ärmeren der Entwicklungsländer zu übernehmen, wobei "weichere" Zinssätze gegeben werden, als die Weltbank sie bewilligen kann. So vergibt die IDA z.B. zinslose Kredite mit 50-jähriger Laufzeit. Die Mittel der IDA stammen aus Beiträgen hauptsächlich aus Industriestaaten. Bis zum 30. Juni 1967 waren Kredite in Höhe von 501,3 Millionen Dollar an die Industrie in Entwicklungsländern gegangen, was etwa 30 % des Gesamtvolumens der IDA-Kredite entsprach.

---

1) vgl. dazu: Heinz Portmann: Die Weltbank als Kapitalleitstelle für Entwicklungsländer, Winterthur, 1961

2) Activities of the World-Bank Group in Industrial Development, Information Paper to the United Nations Industrial Development Organisation, (UNIDO), Dezember, 1967

Die IFC ist eine ausgesprochenes Investitionsinstitut, das 1956 geschaffen wurde, um das Wachstum von Privatunternehmen in Entwicklungsländern zu fördern. Die IFC stellt privaten Unternehmen Kapital in Form von Beteiligungen oder von langfristigen Darlehen zur Verfügung. Die Mobilisierungsrate, also das Verhältnis von IFC-Kapital und anderem Kapital in neuen Unternehmen, ist etwa 1 : 6.

Daneben übernimmt IFC in Konsortien oder auch allein Funktionen als "underwriter" für Neuemissionen von privaten Unternehmen. Indem das Institut solche Aktien eine Zeitlang hält und allmählich an Privatinvestoren verkauft, trägt es zur weiteren Streuung des Aktienbesitzes in Ländern bei, in denen die Kapitalmärkte erst in geringerem Maß entwickelt sind. Weiterhin leistet IFC finanzielle und technische Hilfe an Entwicklungsbanken, wenn diese in privaten Händen sind.

IFC finanziert sich aus den Beiträgen der 83 Mitgliedsländer und aus Krediten, die ihr von der Weltbank zur Verfügung gestellt werden. Bis Juni 1968 ist die IFC Engagements mit einer Gesamtsumme von 271 Mill. Dollar eingegangen.[1)]

Wichtigste Finanzierungsquelle für die IFC ist der Verkauf von Beteiligungen oder Darlehensforderungen an andere Investoren wie Banken und Investitionsinstitute in den Industriestaaten, aber auch aus Ländern wie Kuwait oder den Bahamas. Mit dem Verkauf von Investitionen verfolgt IFC das Ziel, für Unternehmen in den Entwicklungsländern Privatkapital zu gewinnen. Im Falle eines Verkaufs von Beteiligungen am Aktienkapital werden die von IFC verkauften Aktien direkt auf den Teilhaber übertragen. Vorher stimmt IFC den Verkauf mit ihrem Geschäftspartner ab, um sicherzustellen, daß nicht aus guten geschäftlichen Gründen Bedenken gegen den geplanten Verkauf bestehen. Nur wenn keine Möglichkeit zum Verkauf der Anteile über die örtliche Börse bestehen, erfolgt der Verkauf privat.

II. REGIONALE ENTWICKLUNGSBANKEN

Wichtigste regionale Entwicklungsbank auf dem amerikanischen Kontinent ist die Inter-American Development Bank (IDB), mit Sitz in Washington, der bis auf Kanada, Jamaica und Kuba alle amerikanischen Staaten angehören.

---

1) International Finance Corporation, Annual Report, 1967/1968

Die Bank vergibt lediglich Kredite, sie übernimmt keine Beteiligungen. Die von ihr geförderten Projekte umfassen Energie- und Transporteinrichtungen, public-utilities, Wohnungsbau, Erziehungs- und Gesundheitsinstitutionen. Von noch größerer Bedeutung ist der landwirtschaftliche und industrielle Sektor. In den letzten Jahren kam dazu noch die Förderung des Exports innerhalb der lateinamerikanischen Länder und das Gebiet des "Preinvestment" - die Finanzierung von Projektwahl, -analyse und -vorbereitung.

Die Bank finanziert sich aus dem von ihren Mitgliedstaaten eingezahlten Kapital. Das gezeichnete, aber noch nicht eingezahlte Kapital dient als Garantie, wenn die Bank auf den internationalen Kapitalmärkten selbst Kapital aufnimmt. Bis Ende 1968 hat die Bank Kredite in Höhe von etwa 2,8 Milliarden Dollar vergeben.[1] Kreditnehmer waren dabei in den weitaus meisten Fällen die jeweiligen Regierungen oder lokale Finanzierungs- und Entwicklungsinstitute. Die Kredite der Bank werden zu Zinssätzen vergeben, die den Kosten der Kapitalbeschaffung auf den internationalen Kapitalmärkten entsprechen und haben Laufzeiten von 7 bis 25 Jahren.

Um den besonderen Erfordernissen inn manchen Ländern und bei speziellen Projekten entsprechen zu können, wurde ein "Fund for Special Operations" geschaffen. Die Kredite dieser Fonds können mit flexibleren Bedingungen ausgestattet werden als die normalen Kredite der IDB. Dazu gehören die Möglichkeit der Rückzahlung in lokaler Währung, niedrigere Zinssätze und längere Laufzeiten.

Die regionale Entwicklungsbank für den Raum des mittelamerikanischen gemeinsamen Marktes ist die Central American Bank for Economic Integration (CABEI) mit Sitz in Tegucigalpa/Honduras. Von der CABEI wird auch die Verteilung der von der IDB für die mittelamerikanischen Staaten bewilligten Kredite vorgenommen. Etwa 2/3 der Kredite der CABEI gingen an Industrieprojekte.[2]

---

1) Inter-American Development Bank: Activities 1961 - 1968

2) Central American Bank for Economic Integration, Fourth Report of Activities, Tegucigalpa, 1965

III. NATIONALE AUSLÄNDISCHE ENTWICKLUNGSBANKEN

1) Auf die einzelnen Finanzierungsinstitute zur Entwicklungsförderung, die in wohl allen Industriestaaten bestehen, kann hier nicht näher eingegangen werden. Neben den staatlichen Organisationen bestehen noch eine Vielzahl von privaten Instituten, die oft auf besondere Regionen oder Projekte spezialisiert sind. Häufig zu finden ist eine Arbeitsteilung nach den Bedingungen der zu gewährenden Kredite. So übernimmt z.B. in den USA die sogenannten "harder-loans" die Export-Import Bank, während für schwächere Kreditnehmer die "softer loans" der Agency for International Development gedacht sind. In der BRD sind diese Aufgaben der Kreditanstalt für Wiederaufbau übertragen.

2) Eine reine Investitionsbank, die Deutsche Gesellschaft für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Deutsche Entwicklungsgesellschaft = DEG) wurde 1962 von der Bundesregierung gegründet, um die Privatinitiative für Investitionen in Entwicklungsländern anzuregen und zu fördern. Das Kapital der DEG ist voll im Besitz der Bundesrepublik und arbeitet nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen. Nach der Satzung hat die DEG die folgenden Aufgaben:

- Erwerb von Beteiligungen und Gewährung von beteiligungsähnlichen Darlehen an Unternehmer in Entwicklungsländern.
- Zusammenführung deutscher Unternehmer mit Unternehmern aus anderen Industrie- und Entwicklungsländern.
- Beratung bei Planung, Durchführung und Verwaltung von Projekten in Entwicklungsländern.[1)]

Die bis Ende 1968 von der DEG insgesamt übernommenen Investitionsverpflichtungen beliefen sich auf rund 86 Mill. DM. 67 % davon bestanden aus Beteiligungen am Gesellschaftskapital, der Rest aus beteiligungsähnlichen Darlehen. Grundsätzlich strebt die DEG ein Verhältnis von Beteiligungen zu Darlehen von ca. 50 : 50 an. Der Schwerpunkt liegt bei mittleren Projekten, einer DEG Beteiligung von bis zu 5 Millionen DM. Dadurch soll besonders deutschen Klein- und Mittelbetrieben Starthilfe in Entwicklungsländern gewährt werden.

Die DEG begrüßt und fördert die Bildung von joint-ventures mit lokalen Partnern in den Entwicklungsländern. Auch lokale staatliche Entwicklungs-

---

1) DEG, Geschäftsbericht, 1968

banken werden häufig als Partner herangezogen. Voraussetzung für eine Beteiligung der DEG ist allerdings, daß mindestens 51 % des Kapitals in privaten Händen sind. Die Mobilisierungsrate der DEG beträgt durchschnittlich 1 : 5,3. Unter Einbeziehung ihrer Beteiligungsgesellschaften in Ostafrika beträgt der Mobilisierungseffekt der von ihr eingesetzten Mittel 1 : 9.[1])

Da die Beteiligungen der DEG nur als Startinitiativen gedacht sind, sollen sie nach erfolgreichem Anlaufen des Betriebes möglichst abgegeben werden, um Mittel für neue Investitionen zu erhalten. Im allgemeinen wird den deutschen Partnern ein Vorkaufsrecht eingeräumt. Bei Meinungsverschiedenheiten über den Wert der Beteiligung wird die Bewertung durch ein unabhängiges Institut zur Grundlage gemacht.

In Mexiko ist die DEG bis jetzt bei 3 Projekten tätig geworden. Davon ist nur eines, Triangel de Mexico S. A., eine echte Beteiligung. Es handelt sich um ein Unternehmen der Automobilzulieferindustrie, das hauptsächlich für die mexikanische Volkswagentochter tätig wird. Bezeichnenderweise handelt es sich auch hier nicht um ein joint-venture - ca. 30 - 40 % des Gesellschaftskapitals liegen bei der DEG, der Rest bei dem deutschen Unternehmen. Auch bei der DEG bleibt der Satz unwidersprochen, daß im allgemeinen die Unabhängigkeit von lokaler Beteiligung für den ausländischen Unternehmer am erstrebenswertesten sei.

---

1) DEG, Geschäftsbericht, 1968

F VÖLKERRECHTLICHE STELLUNG AUSLÄNDISCHER DIREKT-INVESTITIONEN

I. ENTEIGNUNG IM VÖLKERRECHT UND IM RECHT LATEINAMERIKANISCHER STAATEN

1) Bedeutendstes Hemmnis für die Entscheidung zur Investition in einem Entwicklungsland ist nicht das wirtschaftliche, sondern das politische Risiko - die Gefahr einer Enteignung durch die jeweiligen Machthaber. Die folgenden drei Fragen werden dabei einen ausländischen Investor in erster Linie bewegen:

- welche Entschädigung kann er, wenn überhaupt, erwarten?
- wie kann er Ansprüche gegen den enteignenden Staat geltend machen?
- welche Absicherungsmöglichkeiten sind denkbar?

Da im Rahmen dieser Arbeit das umfassende Gebiet von Enteignung und Sicherheit ausländischer Investitionen nur gestreift werden kann, soll die Erörterung hauptsächlich auf Fragen beschränkt bleiben, die im Zusammenhang mit der mexikanischen Enteignungspraxis aufgetreten sind.[1]

a) Der Begriff der Enteignung im Völkerrecht hat zahllose Definierungsversuche erfahren.[2] Auch die sehr weite Formulierung von de Nova - "Enteignung ... ist der Übergang eines Wirtschaftsguts aus der Rechtssphäre einer Privatperson in die der öffentlichen Gewalt, wenn dieser Übergang durch die öffentliche Gewalt erzwungen wird" -[3] reicht nicht mehr aus, um die

---

1) Zum weiteren muß auf das einschlägige Schrifttum verwiesen werden: Ulrich Ammann, Der Schutz ausländischer Privatinvestitionen in Entwicklungsländern; K.-H.Böckstiegel: Die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts über die Eigentumsentziehung; I.Seidl-Hohenvelden: Investitionen in Entwicklungsländern und das Völkerrecht (mit ausführlicher Bibliographie).

2) verwiesen sei dazu auf Böckstiegel, a.a.O., S.31 ff.

3) R. de Nova: Völkerrechtliche Betrachtung über Konfiszierung und Enteignung, in: Die Friedenswarte, Band 52, S.116

verschiedenen staatlichen Einwirkungen auf Vermögenswerte im modernen Wirtschaftsleben zu erfassen. Staatliche Regulierungen können entweder "das Wohl der lokalen Wirtschaft zu mehren suchen", oder aber schon faktische Enteignungen darstellen, bei denen lediglich die sonst entstehenden völkerrechtlichen Entschädigungsverpflichtungen umgangen werden sollen.[1] Ein Beispiel für den Versuch einer weiten Definition,mit der auch die sogenannte "creeping expropriation" erfaßt werden soll, findet sich in der Harvard Draft Convention zum Schutz ausländischer Privatinvestitionen.[2] Der Begriff "taking" umfaßt dabei im anglo-amerikanischen Recht alle Bezeichnungen wie Enteignung, Konfiskation, Verstaatlichung, Nationalisierung u.ä.[3] Konfiskation ist der entschädigungslose Eingriff in staatliche Vermögensrechte,[4] Nationalisierung - der Begriffe wie Verstaatlichung und Sozialisierung entsprechen - soll im folgenden als die gesetzliche Überführung ganzer Abschnitte der Volkswirtschaft aus der privaten Sphäre in die öffentliche verstanden werden.[5] Nationalisierung steht mit ihrer umfassenden allgemeinen Wirkung also im Gegensatz zur individuellen Enteignung. Diese letztere Unterscheidung erlangt Bedeutung bei der Frage nach der Höhe der zu zahlenden Entschädigung.

Es kann als anerkannter Grundsatz des Völkerrechts gelten, daß Enteignung eine angemessene, prompte und effektive Entschädigung nach sich ziehen müsse. Aus dem Erfordernis "prompt" ergibt sich, daß bei Verzögerung eine Verzinsung zu erfolgen hat. Unter "effektiver Entschädigung" wird eine solche verstanden, die für den betroffenen Eigentümer auch praktisch verwertbar ist. Eine Entschädigung z.B. in unverkäuflichen und schlecht verzinsten Staatspapieren oder in einer nicht konvertier- bzw. transferierbaren Währung ist nicht ausreichend. Seidl-Hohenveldern will als effektiv auch eine Entschädigung in nicht transferierbaren Währungen anerkennen, wenn diese dem

---

1) vgl. S.A. Benton: The Protection of Property Rights in Commercial Treaties of the USA, in: ZaöRVR 1965, S.73

2) Art.10, Par.3(a), abgedruckt in: 55 AJIL 566 ff. (1961): "Taking of property is not only an outright taking of property, but also any such unreasonable interference with use, enjoy or dispose of the property within a reasonable period of time after the inception of such interference."

3) Martin Domke: Foreign Nationalization, in: 55 AJIL 588 (1961)

4) Böckstiegel, a.a.O., S.37

5) vgl. de Nova, a.a.O., S.119

Betroffenen "eine nutzbringende Neuanlage in dem betreffenden Land gestattet."[1] Eine solche Ausweitung erscheint aber zweifelhaft, da das für längerfristige Investitionsentschädigungen notwendige Vertrauensmoment nach einer vorausgegangenen Enteignung ernsthaft gestört sein wird. Die Beurteilung der "Angemessenheit" ist naturgemäß am umstrittensten. Grundsätzlich hat die Entschädigung nach dem Marktwert zu erfolgen.[2] Der Schaden an der Investitionssubstanz und der entgangene Gewinn ließen sich nur aus einem Schadensersatzanspruch wegen völkerrechtlichen Delikts erlangen.[3]

Die wohl herrschende Meinung will bezüglich der Höhe der Entschädigung zwischen Nationalisierung und individuellen Enteignungen keinen Unterschied machen. Dem Erfordernis bei Nationalisierungen wird aber entgegengehalten, dem betreffenden Staat würde so die durch Nationalisierung geplante Umordnung seiner Wirtschaft unmöglich gemacht, da ihm die Mittel für die volle Entschädigung fehlen. Diese Meinung, die sich aus einer weitgehenden "Sozialpflichtigkeit" auch des ausländischen Eigentums ergibt, trägt den Interessen der Entwicklungsländer in besonderem Maße Rechnung. La Pradelle will bei Nationalisierungen von der Bewertung nach dem Marktwert abgehen und eine "raisonable" Entschädigung ausreichend sein lassen.[4] De Nova meint, daß bei dem Begriff "ausreichende Entschädigung" - vor allem bei Globalentschädigungen - nach Nationalisierungen die Zahlungsfähigkeit des enteignenden Staates mit einbezogen werden müsse.[5] Eine Differenzierung der Entschädigungspflicht bei Nationalisierungen, "die zur Umschichtung der Besitzverhältnisse in einer selbständig gewordenen ehemaligen Kolonie zur Veränderung der Sozialstruktur vorgenommen wurden", haben auch das Bremer Landgericht und Oberlandesgericht bei ihren Entscheidungen[6] in dem sogenannten "Bremer

---

1) Seidl-Hohenveldern, a.a.O., S.21

2) Ammann, a.a.O., S.60, zu den Bewertungsfragen auch aus betriebswirtschaftlicher Sicht vgl. dort ausführlich S.65 ff.

3) vgl. dazu unten S.138

4) M.A. La Pradelle: Les effets internationaux des nationalisations, in: Annuaire de l'institut de Droit international, 1950, Tome I S.61: "L'indemnité ne doit plus être juste au sens économique de la valeur du mot, mais simplement raisonable."

5) R. de Nova, a.a.O., S.136 ff.

6) Zusammenfassung des Urteils des OLG Bremen vom 21.8.59 in AWD 1959, S.207, vgl. dazu auch Seidl-Hohenveldern: Ausländische Nationalisierungsmaßnahmen und ihre Beurteilung durch deutsche Gerichte, in: AWD 1959, S.272. In dem Verfahren hatte eine holländische Gesellschaft eine einstweilige Verfügung beantragt, um Eigentumsrechte an Tabak geltend zu

Tabakstreit" vorgenommen.[1)]

E. Langen will die "grundsätzlich richtigen Argumente" von de Nova und La Pradelle bei personenbezogenen Investitionen (die er in Gegensatz stellt zu "öffentlichen Vermögen" und "privaten anonymen Vermögensmassen") nicht gelten lassen, da jeder Staat die Inhaber solcher Kleinvermögen entschädigen könne.[2)] Obwohl doch gerade Nationalisierungen in der Regel die "privaten anonymen Vermögensmassen" treffen, meint er dann mit Böckstiegel,[3)] daß auch unter Berücksichtigung der Sozialpflicht jeden Eigentums eine Enteignung zwar zulässig sei, jedoch bei Einzelenteignungen wie auch bei Nationalisierungen eine weitgehende und effektive Entschädigung erfolgen müsse.

---

machen, der von ihren mittlerweile enteigneten Plantagen in Indonesien stammte und in Bremen eingelagert war. In diesem Zusammenhang hatte das Gericht auch über die völkerrechtliche Wirksamkeit von Naionalisierungsmaßnahmen ohne angemessene Entschädigung zu entscheiden und führte aus, daß bei Nationalisierungen nicht dieselben Grundsätze wie bei individuellen Enteignungen gelten könnten; die Entschädigung müsse nach Zeit und Höhe mit den Verhältnissen des enteignenden Staates in Einklang gebracht werden. Es stoße sich hier der Grundsatz vom strengen Schutz des Privateigentums mit dem modernen Prinzip, daß unterentwickelten Staaten die Möglichkeit zur eigenen Verwertung ihrer Bodenschätze gegeben werden müsse.

1) Dazu ablehnend hat sich M. Domke geäußert in: 54 AJIL 305 (1960) und in: 55 AJIL 585, 601 (1961)

2) E. Langen: Studien zum internationalen Wirtschaftsrecht, S. 113

3) Böckstiegel, a.a.O., S. 92
Der Anspruch der Entwicklungsländer auf uneingeschränktes Bestimmungsrecht über ihre Bodenschätze hat auch in einer Resolution der UN-Vollversammlung Ausdruck gefunden, die 1958 mit großer Mehrheit beschlossen wurde (General Assembly, Resolution 1314, XIII). In dieser Resolution wurde trotz der "Souveränität der einzelnen Staaten über ihre Bodenschätze" die Bindung an die Grundsätze des Völkergewohnheitsrechts anerkannt. Damit wurde der Auffassung mancher Staaten nicht entsprochen, sie könnten sich in ausländischer Hand befindliche Bodenschätze aneignen, ohne den völkerrechtlichen Verpflichtungen bei Enteignung und Nationalisierung nachzukommen; vgl. dazu Böckstiegel: Die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts über Eigentumsentziehungen, S. 54 und auch: The Status of Permanent Souvereignity over National Wealth and Resources UN Doc. A/AC. 97/5, 1960.

b) In allen lateinamerikanischen Ländern mit kapitalistischem Wirtschaftssystem ist die Möglichkeit zur Enteignung vorgesehen und auch anerkannt, daß diese nur gegen Entschädigung erfolgen kann. Der Grundsatz von der angemessenen, prompten und effektiven Entschädigung hat nur teilweise Aufnahme in die gesetzlichen Bestimmungen gefunden.[1])

Nach der mexikanischen Verfassung ist eine Enteignung aus Gründen "öffentlicher Notwendigkeit" (utilidad publica) und nur gegen Entschädigung möglich, Art.27 CF. Die Höhe der Entschädigung richtet sich nach dem Steuer- oder Katasterwert, gleichgültig, ob dieser von dem Eigentümer angegeben oder stillschweigend durch entsprechende Zahlungen akzeptiert wurde, Art.27 Ziffer VII CF. Bei einem gerichtlichen Verfahren über die Höhe der Entschädigung ist dann nur noch Erhöhung oder Erniedrigung dieses Satzes möglich, je nachdem, ob der Wert der enteigneten Sache sich seit Festsetzung erhöht oder verringert hat. Der Grundsatz der prompten und effektiven Entschädigung findet in der mexikanischen Verfassung keinen Ausdruck. In Anbetracht des Fehlens jeder Devisenbewirtschaftung stünde einem freien Transfer aber ohnedies nichts im Wege. Es fehlen auch Vorschriften, die die Nachprüfbarkeit der Entschädigungsentscheidungen regeln. Dem Betroffenen bleibt dafür der Weg des amparo-Verfahrens.[2])

2) a) Im geschichtlichen Abriß ist auf die beiden wichtigsten Enteignungskomplexe in der mexikanischen Geschichte schon eingegangen worden - den Höhepunkt der Landreform und die Enteignung der ausländischen Ölkonzerne, beides unter Präsident Cardenas.

Schon bei der Enteignung des amerikanischen Grundbesitzes verneinten die Mexikaner schlechterdings das Bestehen eines materiellen Anspruchs der enteigneten Amerikaner auf sofortige Entschädigung. In einer Note des mexikanischen Außenministers an seinen amerikanischen Kollegen heißt es:

"There does not exist in international law any principle universally accepted by countries, nor by writers of treatises on this subject, that would render obligatory the giving of adequate compensation for expropriations of a general and impersonal character. Nevertheless Mexico admits, in obedience to her own laws, that she is indeed under obligation to indemnify in an adequate manner. But the doctrin which she maintains on the subject ... is that the

---

1) vgl. M.Bothe: Ausländische Investitionen in Lateinamerika, in: ZaöRVR 1968, S.783 und die dort zitierten Ausnahmemöglichkeiten von der Entschädigungspflicht in der kolumbianischen und ekuadorianischen Verfassung.

2) Ignacio Burgoa: Las Garantias individuales, México, 1965, S.416

time and manner of such payments must be determined by her own laws."[1]

In Aussicht gestellt wurde aber nur eine Zahlung innerhalb einer nicht näher konkretisierten Frist. Mexiko berief sich auf wirtschaftliche Notwendigkeiten, die die Enteignung erforderlich gemacht hätten, obwohl die Mittel für eine Entschädigung im Augenblick nicht zur Verfügung ständen. Auch mexikanische Staatsbürger seien enteignet worden und müßten auf eine Entschädigung warten, bevorzugte Behandlung der Amerikaner sei deshalb nicht möglich. Die Entwicklung der Nation dürfe nicht beschränkt werden, nur zum Nutzen einiger weniger Ausländer, die doch nur "a lucrative end" suchen würden.

Diese Argumentation der mexikanischen Regierung entspricht der Theorie des "national treatment standard" ("equiparación de trato entre nacionales y extranjeros"). Dieser Grundsatz der Inländerbehandlung geht davon aus, daß die Verantwortlichkeit des Staates Ausländern gegenüber nicht größer sein kann, als Inländern gegenüber. Hätten sich die Ausländer im Zusammenleben mit Inländern innerhalb deren staatlicher Organisation bereitgefunden, so müßten sie Einrichtungen von Regierung und Justiz, die für Inländer ausreichend seien, auch für sich selbst akzeptieren können. Diese Theorie, auch "asimiliación" genannt, wird von allen lateinamerikanischen Staaten seit Jahrzehnten, besonders im Verhältnis zu den USA, vertreten, so auch auf verschiedenen panamerikanischen Konferenzen seit 1890.[2] So heißt es z.B. in Art.9 der Konvention der 7. panamerikanischen Konferenz in Montevideo 1939:[3]

"The jurisdiction of states within limits of national territory applies to all the inhabitants. Nationals and foreigners are under the same protection of the law, and the national authorities and the foreigners may not claim rights other and more extensive than those of the nationals."

b) Die USA lehnten in ihren Antworten die Argumentation und das Angebot Mexikos ab. In einer Note vom 21. Juli 1938 antwortete der US-Außenminister, eine entschädigungslose Wegnahme von Eigentum sei Konfiskation, und dies nicht weniger, wenn die Absicht zur Entschädigung "at some time in the future" erklärt würde.[4] Die mexikanische Argumentation würde bedeuten, daß die rechtswidrige Behandlung von Inländern unter

---

1) vgl. den Abdruck der Korrespondenz der beiden Außenministerien von Mexiko und den USA aus dem Jahr 1938, abgedruckt bei M.Katz/K.Brewster, a.a.O., S.840 ff.

2) vgl. dazu José Luis Siqueiros Prieto: Las reclamaciones internacionales, S.50

3) zitiert bei Katz/Brewster, a.a.O., S.843

4) a.a.O., S.841

Zuhilfenahme des Grundsatzes der Gleichbehandlung eine rechtswidrige entschädigungslose Enteignung von Ausländern rechtfertigen würde.[1] "Reason, equity and justice" aber würden eine Anerkennung des "national treatment standards" nur möglich machen, wenn gleichzeitig gewisse Mindestrechte des Ausländers gesichert seien. In ähnlichem Sinne hat auch der internationale Gerichtshof ausgeführt, eine völkerrechtlich verbotene Maßnahme werde nicht dadurch rechtmäßig, daß ein Staat sie auch gegenüber seinen eigenen Staatsbürgern anwende.[2]

Die USA stellen sich damit auf den Grundsatz des "international minimum standard".[3] Nach diesem "Gebot des Mindeststandards" soll die Frage beantwortet werden, "ob dem Ausländer, ungeachtet der Behandlung der Inländer, eine minimale Behandlungsstufe zusteht und worauf sich diese erstreckt, oder ob der Ausländer als maximale Behandlung lediglich die Gleichstellung mit dem Inländer verlangen kann".[4] Verdross meint, daß seit Emeric Vattel (Le droits des gens, 1754) nahezu alle Schriftsteller die Auffassung vertreten, daß die Privatrechte der Ausländer unter dem Schutz des Völkerrechts stehen, da jeder Staat über das auf seinem Gebiet gelegene Vermögen von Ausländern nur eine durch das Völkerrecht beschränkte Gewalt besitzt."[5] So will die einhellig herrschende Meinung in Europa und den USA die Behandlung von Ausländern zu einem Standard sichern, der demjenigen "zivilisierter Nationen" entspricht und von den Rechtsordnungen der aufnehmenden Länder nicht unbedingt geboten wird.[6]

Trotzdem erscheint es verständlich, daß lateinamerikanische Staaten Erklärungen Skepsis entgegenbringen, wo die Sicherung ausländischen Eigentums nach dem Mindeststandardprinzip als einziger Garant für "the whole structure of friendly intercourse, of international trade and commerce, and many other vital und mutually desirable relations between nations" hingestellt werden.[7] Vielmehr muß ihnen die Anmaßung solcher Sonderrechte "zivilisierter Natio-

---

1) a.a.O., S.844

2) PCIJ, A 7 (1928), S.33; zitiert bei Bothe, a.a.O., S.807

3) vgl. dazu E.Borchard: The 'Minimum Standard' of the treatment of Aliens, in: 38 Michigan Law Review 445, 91940

4) Ammann, a.a.O., S.46

5) A.Verdross: Die Sicherung von ausländischen Privatrechten aus Abkommen zur wirtschaftlichen Entwicklung mit Schiedsklauseln, in: ZaöRVR 1957/1958, S.636

6) vgl. die Literaturnachweise bei Bothe, a.a.O., S.813, Anm.453

7) so der US-Secretary of State in seiner Note vom 21. Juli 1938, zitiert bei Katz/Brewster, a.a.O., S.841

nen" als eine bewußte Polarisierung erscheinen, als Vehikel für Interventionsansprüche jeder Art.

In den praktischen Ergebnissen hat sich jedoch gezeigt, daß auch bei Beharren auf dem "national treatment standard" akzeptable Lösungen für die enteigneten Ausländer gefunden wurden: Ursprünglich hatten die Betroffenen eine Entschädigung in Höhe von mehr als 350 Mill. Dollar gefordert. Durch eine amerikanische Kommission wurden diese Ansprüche global auf 41 Mill. Dollar festgesetzt.[1] 1941 erklärte sich Mexiko zu einer Bewertung des enteigneten Landes durch eine Schiedskommission bereit, ohne daß es dabei aber zu einem Ergebnis gekommen wäre. In einem Abkommen am 19. Nov. 1944 wurde dann endgültig eine Entschädigung von 40 Mill. Dollar vereinbart.[2] Auf diese Weise erhielten die früheren Eigentümer zwar keine Zinsen für den bis zu 10 Jahren zurückliegenden Kapitalverlust. Ammann jedoch meint, daß auch aus wirtschaftlicher Sicht diese Globalentschädigung als ausreichend bezeichnet werden kann.[3] Die Zulässigkeit von Globalentschädigungen ("lump sum payments") wird nach herrschender Meinung ebenfalls nach den Kriterien "prompt, effektiv und angemessen" beurteilt.[4] Effektivität sei bei den meistens in Dollars oder begehrten Waren ausgehandelten Globalentschädigungsabkommen in der Regel gegeben. Die Frage der Angemessenheit müsse sich nach im Einzelfall variierenden wirtschaftlichen Gesichtspunkten richten. Da die meisten Globalentschädigungsabkommen eine ratenweise Zahlung vorsehen, hängt das Vorliegen einer prompten Entschädigung von den Verzinsungsvereinbarungen im Einzelfall ab.[5]

3) Die konsequente Durchführung des "national treatment standard" muß nicht nur auf materiellrechtlichem Gebiet, sondern gerade bei der Frage der Geltendmachung der Ansprüche Auswirkungen haben. Wenn der Ausländer auch auf verfahrensrechtlichem Gebiet keine bessere Stellung als der Inländer haben soll, so muß er auf diplomatischen Schutz seines Heimatstaates verzichten und sich auf die auch dem Inländer zugänglichen Rechtsbehelfe beschränken.

Diese Forderung hat in der sogenannten Calvo-Klausel Eingang in die Verfassung der meisten lateinamerikanischen Länder gefunden.[6] Demnach muß

---

1) R. L. Bindschedler: Verstaatlichungsmaßnahmen und Entschädigungspflicht nach Völkerrecht, S. 85

2) W. Birke: Konfiskation ausländischen Privatvermögens, S. 65

3) Ammann, a.a.O., S. 63

4) Seidl-Hohenveldern: Investitionen in Entwicklungsländern und das Völkerrecht, S. 28 ff.

5) a.a.O., S. 29

6) vgl. dazu M. Bothe; a.a.O., S. 818

der Ausländer sein Einverständnis erklären, sich wie ein Inländer behandeln zu lassen, und darauf verzichten, den diplomatischen Schutz seines Heimatstaates anzurufen. Die Calvo-Klausel geht auf den argentinischen Diplomaten Carlos Calvo (1824 - 1900) zurück und ist ein Ergebnis der Epoche des imperialistischen Kolonialismus und der damals herrschenden Theorie des Interventionismus: Sollten die Rechte eines Ausländers verletzt werden, so liege darin gleichzeitig eine Schädigung seines Heimatstaates und dieser habe dann das Recht und die Pflicht zu diplomatischen Eingriffen.

a) Lediglich in den Fällen des "déni de justice" (denegación de justicia) soll auch nach lateinamerikanischer Rechtsauffassung eine diplomatische Intervention des Heimatstaates des Ausländers zulässig sein. Die Auslegung des Begriffes der "Rechtsverweigerung" ist allerdings umstritten.

In der engsten Auslegung umfaßt der Begriff nur die Vorenthaltung eines Verfahrens und einer gerichtlichen Entscheidung.[1] Andere lateinamerikanische Autoren wollen immerhin auch die Verletzung wesentlicher Verfahrensgrundsätze und die ungebührliche Rechtsverzögerung und den Tatbestand der Justizverweigerung bringen.[2]

Nach der weiten Auslegung, wie sie in Europa und den USA vertreten wird, soll praktisch jede Verletzung allgemeiner rechtsstaatlicher Grundsätze eine Justizverweigerung darstellen.[3] Borchard will unter déni de justice jedes schädigende Verhalten der Staatsgewalt verstehen, das durch ein gerichtliches Verfahren nicht so korrigiert wird, wie der Ausländer es gerechterweise beanspruchen könnte.[4]

Vom Standpunkt des "national treatment standard" aus gesehen, muß eine solche Auslegung verständlicherweise abgelehnt werden, da sie genau wie das Prinzip des Mindeststandards mit dem Hilfsmittel bestimmter "allgemein anerkannter Grundsätze" eine Aushöhlung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ermöglicht. So lehnt denn auch Siqueiros die Begründung eines ausländischen Interventionsanspruches - sei es mittels des déni de justice oder über die Konstruktion des Mindeststandards - ab als "supuestos teoricos y interpretaciones exegéticas, desligadas pro complemento de la realidad."[5]

---

1) Cesar Sepúlveda: Curso de derecho international publico, S.165
2) vgl. dazu Bothe, a.a.O., S.816
3) Böckstiegel: Die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts über die Eigentumsentziehung, S.106 ff.
4) E.Borchard: The Diplomatic Protection of Citizens Abroad, S.94
5) Siqueiros, a.a.O., S.59

b) Ob ein Ausländer durch Akzeptieren der Calvo-Klausel wirksam auf diplomatischen Schutz durch seinen Heimatstaat verzichten kann, ist bestritten. Nach der herkömmlichen Auffassung in Europa und den USA besteht neben den Ansprüchen des ausländischen Staatsbürgers ein völkerrechtlicher Anspruch seines Heimatstaates, der durch diplomatische Repressalien oder durch Klageerhebung vor einem internationalen Gericht geltendgemacht werden kann, wenn der betroffene Ausländer den innerstaatlichen Rechtsweg erschöpft hat ("exhaustion rule").[1] Über diesen völkerrechtlichen Anspruch seines Heimatstaates aber könne der Ausländer nicht disponieren.[2]

Die Vertreter des "national treatment standard" gehen zur Verteidigung der Calvo-Klausel davon aus, daß es sich auch bei dem Recht auf völkerrechtlichen Schutz nur um einen individuellen Anspruch des Ausländers handle.[3] Auf ein solches Schutzrecht könne er deshalb genauso verzichten, wie er seine Staatsangehörigkeit, eine noch viel weitergehende Rechtsposition, aufgeben könne. In verschiedenen Schiedsgerichtsverfahren ist auf die Calvo-Klausel eingegangen worden, und es ist zumindest keine Unwirksamkeit festgestellt worden.[4]

Ob man die Gültigkeit der Calvo-Klausel bejahen will, hängt letztlich davon ab, welche Rechtsstellung man dem Individuum im Völkerrecht zuerkennen will.[5] Die sog. "Vertretungstheorie" gibt dem Einzelnen direkt völkerrechtliche Ansprüche, die von seinem Heimatstaat nur im Wege der

---

1) Eine ganz andere Frage ist es, ob der Ausländer gegen die Regierung seines Heimatstaates einen Anspruch auf diplomatischen Schutz hat. Zumindest "wenn übergeordnete außenpolitische Interessen dies angezeigt sein lassen", wird die Regierung von der Rechtsverfolgung absehen können; vgl. Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht, S.280. In einem solchen Fall will Seidl-Hohenveldern auch nicht einen Aufopferungsanspruch geben, obgleich die Voraussetzungen hierfür gegeben wären.

2) A.Verdross: Völkerrecht, S.410

3) Donald R.Shea: The Calvo-Clause, S.111

4) vgl. dazu ausführlich Shea, a.a.O., S.130 ff. Im North American Dredging Co. of Texas-Fall, wo über Ansprüche des US-Unternehmens gegen die mexikanische Regierung entschieden wurde, ist zwischen Ansprüchen aus schuldrechtlichem Vertrag und solchen aus völkerrechtswidrigem Handeln unterschieden worden. Nur bei ersteren könne wirksam die ausschließliche Unterwerfung unter die Gerichtsbarkeit des Aufenthaltsstaates und der Verzicht auf Anrufung des Schutzes des Heimatstaates erklärt werden, vgl. auch Strupp-Schlochauer, 2. Bd. S.628

5) Bothe, a.a.O., S.824

Prozeßstandschaft geltend gemacht werden. Folgerichtig muß sie dem Einzelnen dann auch Verfügungsbefugnis über diese Ansprüche einräumen - also Gültigkeit der Calvo-Klausel. Nach der "Eigenrechtstheorie" (auch "Theorie des Doppelanspruchs") hat der Heimatstaat bei Verletzung seines Staatsbürgers auch selbst einen eigenen materiellrechtlichen Anspruch, nur dieser kann auf diplomatischem Weg verfolgt werden. Demzufolge soll der Einzelne weder über seinen eigenen Anspruch noch über das Schutzrecht seines Heimatstaates verfügen können.[1)]

Investoren in Lateinamerika müssen sich heute mit der uneingeschränkten Praktizierung der Calvo-Klausel abfinden. Wenn sich dies auch zunächst als eine bedenkliche Preisgabe von Rechtspositionen darstellen mag, so ist doch zu bedenken, daß es über die Calvo-Klausel zu keinem Streitfall in neuerer Zeit gekommen ist.[2)] Im Fall der Ölenteignung von 1938 hatte sich Mexiko auch zunächst auf den Standpunkt gestellt, die Entschädigungsregelung sei keine völkerrechtliche Streitfrage und müsse vor nationalen Gerichten ausgetragen werden, einer internationalen Schiedsgerichtsbarkeit brauche sich Mexiko deshalb nicht zu unterwerfen.[3)] Schließlich hat Mexiko aber doch einer Schätzung durch eine Schiedskommission zugestimmt und sich bereit erklärt, eine angemessene Entschädigung zu zahlen. Sicher nicht ganz unbeeinflußt von dem vorläufigen amerikanischen Importstop für mexikanisches Öl, der Mexiko seinen wichtigsten Absatzmarkt zu nehmen drohte, einigten sich Mexiko und die USA 1942 schließlich auf eine Entschädigung von ca. 38,3 Millionen Dollar.[4)]

c) Die Verpflichtung jedes ausländischen Investors, sich der Calvo-Klausel zu unterwerfen, ergibt sich in Mexiko wie auch die anderen Investitionsregelungen aus der Verfassung, verschiedenen Gesetzen und Verwaltungsvorschriften.

Gemäß Art.27 Abs.1 der Verfassung benötigen Ausländer zum Erwerb von Immobilien und Bergbaukonzessionen eine Genehmigung des Außenministeriums. Diese wird aber nur gegeben, wenn der ausländische Antragsteller sich gleichzeitig der Calvo-Klausel unterwirft. Art.33 der Ley de Nacionalidad y Naturalisación legt fest, daß mit Ausländern oder mit mexikanischen Gesellschaften, die ausländische Teilhaber haben bzw. haben könnten, von staat-

---

1) Dahm; Völkerrecht, Band 3, S.260
2) Bothe, a.a.O., S.824
3) Gonzales Aguayo: La Nacionalisación en America Latina, S.529 ff.
4) S.Friedman: Expropriation in international Law, S.297

lichen Stellen Verträge nur dann abgeschlossen werden (bzw. Konzessionen nur dann erteilt werden), wenn die Gesellschaften eine Genehmigung des Außenministeriums vorlegen können. Auch diese wird aber wiederum nur unter den Voraussetzungen der Calvo-Klausel erteilt.

Wie gezeigt worden ist, benötigen Ausländer, seien es natürliche oder juristische Personen, bei jeder Niederlassung in Mexiko eine ministerielle Genehmigung, meistens vom Außenministerium. In dem 'Circular numero 294' vom 31. Mai 1926 wird festgelegt, daß Regierungsverträge, Konzessionen und Genehmigungen an ausländische juristische oder natürliche Personen nur erteilt werden, wenn als Grundlage ("como base del contracto, concesión o permiso") die Calvo-Klausel aufgenommen wird.[1] Auch später in die mexikanischen Gesellschaften eintretende ausländische Teilhaber sollen sich nicht auf aus ihrer Ausländereigenschaft herrührende Sonderrechte berufen dürfen, wie sich aus dem "Circular numero 318" vom 28. August 1926 ergibt. Damit ist faktisch die Einbeziehung jeder ausländischen Investitionstätigkeit unter die Calvo-Klausel gesichert.

Immer gilt die Calvo-Klausel als "wesentliche Grundlage" (condición esencial) des Vertrages oder der Konzession und ihre Nichtakzeptierung oder Nichtbeachtung macht Vertrag bzw. Konzession nichtig. Bei Nichtigkeit soll der Ausländer dann zugunsten des Staates alle Aufwendungen verlieren, die er bis dahin zur Erfüllung des betreffenden Vertrages bzw. der Konzession gemacht hat.

---

1) Dort findet sich auch die folgende Formulierung der Calvo-Klausel:: "El contratante (o concesionario) declara ... que conviene en considerarse como mexicano y por lo tanto no tendrá ... mas derechos o recursos que las leyes mexicanas conceden a los ciudadanos de la Republica. Por consiguiente renuncia a todos los derechos o recursos que le competen como extranjero y se compromete especialmente a no pedir para todo lo relativo a este contrato (o concesión) la intervención diplomatica de su pais."

G MASSNAHMEN ZUR RECHTLICHEN SICHERUNG AUSLÄNDISCHER DIREKTINVESTITIONEN

I. ALLGEMEINES

Obwohl ausländische Investoren nach Theorie und Praxis des Völkerrechts durchaus eine gewisse Sicherheit haben, in Fall von Enteignungen ausreichend entschädigt zu werden, gibt es doch schon seit dem Beginn privater Auslandsinvestitionen auch Bestrebungen, besondere rechtliche und wirtschaftliche Sicherungen für das ausländische Privateigentum zu schaffen. Zwei Möglichkeiten sind dabei grundsätzlich zu unterscheiden:

Es kann durch Verträge eine besondere Rechtsordnung geschaffen werden, die für die vertragsschließenden Parteien Behandlung und Sicherung der Investitionen regelt. Solche Verträge können bilateral abgeschlossen werden, entweder mit den jeweiligen beiden Regierungen als Parteien oder auch von der Regierung des aufnehmenden Landes mit dem privaten Investor direkt. Aber auch multilaterale Abkommen würden für die beteiligten Parteien verbindliches Recht zur Geltung bringen.

Demgegenüber steht die Bereitstellung von Garantien, im Schadensfall dem betroffenen Investor Ersatz zu leisten. Als Übernehmer der Garantien kann je nach Interessenlage entweder der Heimatstaat, die Regierung des aufnehmenden Landes oder auch ein multilaterales Versicherungsorgan fungieren.

Zwischen diesen beiden Möglichkeiten - also der Schaffung einer speziellen Rechtsordnung oder der lediglich wirtschaftlichen Rücksicherung für den Schadensfall - stehen Versuche, wenigstens für die Durchsetzung der sich aus allgemeinem Völkerrecht ergebenden Ansprüche ein allseitig akzeptables Verfahren zu entwickeln.

II. BILATERALE VERTRÄGE

Bilaterale Verträge zum Schutz von Privateigentum im Ausland haben sich aus den traditionellen zweiseitigen Handels- und Freundschaftsverträgen und Warenabkommen entwickelt.[1] Während Handelsverträge den gesamten Bereich zwischenstaatlichen Handelsverkehrs umfassen, beschränken sich Warenabkommen auf Detailregelungen des Warenaustausches wie Kontingentierungen u.ä.. Handelsverträge sollen dazu dienen, die zwischenstaatliche Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem Gebiet zu fördern. Mit der wachsenden internationalen Kapitalverflechtung wurden die Bestimmungen über den Kapitalschutz zu einem immer wesentlicheren Bestandteil dieser Verträge.[2]

1) Entsprechend ihrer Stellung im internationalen Handel stehen die Handelsverträge der USA zahlenmäßig und auch in ihrer Konzentration auf Fragen des Investitionsschutzes im internationalen Vergleich an erster Stelle. Seit 1778 wurden 136 Verträge abgeschlossen, von denen 42 ganz oder teilweise noch in Kraft sind.[3] Diese amerikanischen "Friendship-, Commerce-, and Navigation Treaties" (abg.: FCN) werden auch "investment-treaties genannt,[4] obwohl dies eigentlich nur einen Teilaspekt der von ihnen geregelten Materie bezeichnet. Die nach dem 2. Weltkrieg abgeschlossenen FCNs der USA sind alle nach ähnlichem Muster aufgebaut, wobei allerdings Unterschiede nach dem Entwicklungsstand der jeweiligen Partnerstaaten zu verzeichnen sind. Im Gegensatz zu den Vorkriegsverträgen wird der Eigentumsschutz ausdrücklich auf Gesellschaften ausgedehnt, obwohl deren Einbeziehung durch weite Auslegung des Begriffs "Staats-Bürger" ("national") auch in den vorherigen Verträgen möglich war.[5] Jegliche Diskriminierung amerikanischer Investoren soll durch die Festlegung des "national-treatment

---

1) zur Terminologie vgl. R.Preiswerk: La Protection des Investissement privés dans les traités bilateraux, S.7 ff.

2) Ammann, a.a.O., S.127

3) S.A.Benton: The Protection of Property Rights in Commercial Treaties of the United States, in: 25 AJIL 50 (1965)

4) H.P.Connell: United States Protection of Private Foreign Investment through Treaties of Friendship, Commerce and Navigation, in: Archiv des Völkerrechts 1961/1962, S.262

5) vgl. dazu H.Walker: Provisions on Companies in US-Commercial Treaties, in: 50 AJIL 377, 385 (1956)

standard" ausgeschlossen werden. Nur auf Sektoren, die nationale Sicherheit oder die Bodenschätze des aufnehmenden Landes betreffen, bedingen sich die Amerikaner lediglich den "most-favored nation standard" aus.[1] Diese "Meistbegünstigungsklausel" hat die Wirkungen, daß weitergehende Zugeständnisse, die ein dritter Staat vertraglich erhält, auch Vertragsinhalt des mit den USA abgeschlossenen Vertrages werden.[2]

In den FCNs wird eine Devisenbewirtschaftung nur unter besonderen Umständen zugelassen.[3] In Ländern mit doppeltem Wechselkurs - gerade in Lateinamerika häufig zu finden - muß sich der aufnehmende Staat verpflichten, zu einem vom Internationalen Währungsfonds festgelegten Kurs die Repatriierung von Kapital zu ermöglichen.[4] Trotz der Anerkennung des national-treatment standard sehen die FCNs für den Enteignungsfall ausdrücklich Entschädigung nach den allgemeinen Grundsätzen - prompt, effektiv und angemessen - vor. Streitigkeiten sollen vor dem Internationalen Gerichtshof ausgetragen werden.[5] In manchen Verträgen wird jedoch lediglich eine von Fall zu Fall zu bestimmende Schiedsgerichtsbarkeit vereinbart.[6]

Die rechtliche Bedeutung der FCNs wird von Fatouros zurückhaltend beurteilt, weil sie zwangsläufig generalisieren müßten und deshalb den spezifischen Erfordernissen einzelner Investitionen nur bedingt entsprechen könnten. Immerhin aber stellten sie doch Instrumente des Völkerrechts dar, mit den normalen völkerrechtlichen Folgen im Verletzungsfall. Die Hauptbedeutung der FCNs liegt aber zweifellos in ihrem Einfluß auf das "Investitionsklima". Ganz abgesehen von den rechtlichen Sicherungen werden potentielle Investoren allein in der Tatsache des Bestehens eines solchen Vertrags einen Indikator dafür sehen, daß das aufnehmende Land die Bedeutung privater ausländischer Investitionen erkannt hat und gewillt ist, diesen "fair treatment" angedeihen zu lassen.[7] Dieser Gesichtspunkt wird sich auch bei der Beurteilung der im weiteren zu untersuchenden bi- und multilateralen Sicherung als bedeutsam erweisen.

Nachdem sich die USA nach Kriegsende zunächst auf den Wiederaufbau

---

1) A.A.Fatouros: Legal Security for International Investment, in: Friedman, Legal Aspects, S.706
2) vgl. dazu Seidl-Hohenveldern: Völkerrecht, S.67
3) Connell, a.a.O., S.270
4) a.a.O., S.271
5) Fatouros, a.a.O., S.708
6) S.A.Benton, a.a.O., S.71 und Anm.108
7) Fatouros, a.a.O., S.709

Europas konzentriert hatten, begannen sie 1948 mit einem Garantieprogramm, das zur Förderung privater Investitionen auch in dritten Ländern dienen sollte.[1] Als Voraussetzung für die Übernahme von Garantien durch die US-Regierung muß mit dem Aufnahmeland ein Investitionsschutzabkommen abgeschlossen worden sein. Diese Verträge stellen gegenüber den FCNs eine Neuentwicklung dar, ihr Inhalt differiert geringfügig entsprechend der jeweils gültigen Rechtsgrundlage für das Garantieprogramm.[2] Der Abschluß der Verträge erfolgt durch Briefwechsel mit der Regierung des aufnehmenden Landes.[3]

Generalisierend läßt sich sagen, daß diese Verträge nur die Rechtsfolge im Schadensfall regeln und nicht durch Schaffung innerstaatlichen Rechts im Aufnahmeland besonderen Rechtsschutz gewähren sollen. Es wird Vorsorge getroffen für die Subrogation der Ansprüche an die amerikanische Regierung und für die Bildung eines Schiedsgerichts.[4] Diese Garantieverträge wurden erst unter dem Einfluß der deutschen und schweizerischen Beispiele[5] zu Abkommen erweitert, die auch Bestimmungen zur Rechtsstellung der Investitionen im Aufnahmeland enthalten.[6]

Die Bemerkung Bergers, daß von den USA keine speziellen Investitionsförderungsverträge abgeschlossen würden,[7] ist zumindest irreführend, denn einerseits enthalten die FCNs umfassende Schutzbestimmungen, andererseits werden die Garantieabkommen neuerdings entsprechend erweitert. Mit Recht weist er darauf hin, daß die USA ihre Auslandsinvestitionen faktisch am wirksamsten durch ihre wirtschaftliche Macht sichern können. Innerstaatliche Rechtsgrundlage dazu ist das Hickenlooper-Amendment zum "Foreign-Asssistance Act". Demnach muß der US-Präsident alle Entwicklungshilfe an ein Land einstellen, das rechtswidrig amerikanisches Privateigentum enteignet hat.[8]

---

1) vgl. dazu unten S. 143 ff.
2) Economic Cooperation Act von 1948, Mutual Security Act von 1954, Act for International Development von 1961
3) W. Veith: Die Bedeutung des Eigentumsschutzes gegen politische Risiken und deren Einfluß auf unternehmerische Entscheidungen, in: Der Betrieb, 1964, S.60
4) Preiswerk, a.a.O., S.156
5) vgl. dazu im folgenden unten
6) vgl. dazu den Vertrag mit Guinea, zitiert bei Preiswerk, a.a.O., S.158
7) Berger: Vermögensschutz im Ausland durch Investitionsförderungsverträge, in: AWD 1965, S.11
8) Böckstiegel: Neue Entwicklungsländer, in: AWD, 1967, S.44

2) Der erste reine Investierungsvertrag - beschränkt auf die Bedürfnisse der privaten Investitionen im Gegensatz zu dem traditionell weiten Anwendungsbereich von Handelsverträgen wie den FCNs - entstand mit dem Vertrag der Bundesrepublik Deutschland mit Pakistan, unterzeichnet am 25. Nov. 1959.[1] Diesem sind inzwischen über 20 weitere Verträge gefolgt, die noch nicht alle ratifiziert sind.[2] Die Niederlande und die Schweiz haben nach deutschem Vorbild ähnliche Investitionsschutz- und Förderungsverträge abgeschlossen.[3] Der Schwerpunkt der von der BRD bisher abgeschlossenen Verträge liegt in Afrika und Asien. In Lateinamerika sind bisher Verträge nur mit Ecuador und Kolumbien abgeschlossen worden. Der Vertrag mit Chile ist bisher lediglich ratifiziert.[4]

Eine einheitliche Bezeichnung für diese Verträge hat sich noch nicht durchgesetzt. Teils werden sie Investitionsförderungsverträge,[5] teils Kapitalschutzverträge[6] genannt. Auch die offizielle Bezeichnung der Verträge ist nicht ganz einheitlich.[7] Am häufigsten findet sich die Formel "Vertrag über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Kapitalanlagen". Berger meint, gerade die ausdrückliche Erwähnung der Reziprozität dürfe in ihrer Bedeutung nicht unterschätzt werden, da heute auch nahezu jedes Entwicklungsland Kapitalanlagen irgendwelcher Art, sei es auch nur das Büro der staatlichen Handelsorganisation, in den kapitalexportierenden Ländern unterhalte und auch diese Investitionen unter den Schutz der Investitionsförderungsverträge fielen.[8] Ammann zitiert in diesem Zusammenhang den Satz von Anatole France, wonach "das Gesetz sowohl den Armen als auch den Reichen verbietet, in einer öffentlichen Anlage zu übernachten".[9] Da nach allgemeinen Völkerrechtsregeln auch Protokolle und Briefwechsel einen integralen Bestandteil des Vertrages bilden,[10] werden Ausnahmen, einseitige Regelungen und Abgrenzungen häufig im Protokoll niedergelegt.

---

1) BGBl. 1962 II, S.172
2) vgl. dazu Berger, a.a.O., S.1
3) vgl. Kern: Die Investitionsförderungsverträge der Bundesrepublik und die deutsche Entwicklungshilfe, in: Beilage zum Bundesanzeiger Nr.82 vom 3.5.1963, S.4
4) Ecuador: BGBl. 1966 II, S.823
   Kolumbien: BGBl. 1967 II, S.1552
5) so Berger, a.a.O., und Kern, a.a.O.
6) So Bothe, a.a.O., S.799
7) Berger, a.a.O., S.1
8) a.a.O.,
9) Ammann, a.a.O., S.147
10) Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht, S.41

Die deutschen Investitionsförderungsverträge sind eine Art Kreuzung aus den FCNs und den Investitionsgarantieabkommen der USA.[1] Ebenso wie auch in den amerikanischen FCNs wird der Grundsatz der Inländergleichbehandlung und der Meistbegünstigung in den Verträgen festgelegt. Beides bezieht sich sowohl auf die investierten Vermögenswerte wie auch auf die wirtschaftliche Betätigung von Staatsangehörigen und Gesellschaften im Zusammenhang mit einer Kapitalanlage.[2]

Berger sieht Abgrenzungsschwierigkeiten dann, wenn die Kapitalanlagen nur geringen Umfangs sind. Einige Verträge verlangen nämlich als Voraussetzung für die Einbeziehung unter ihren Rechtsschutz, daß die Beteiligung unter "Einfluß" oder "Kontrolle" des Investors stehen muß.[3] Es scheint, als ob durch diese Formulierung unnötigerweise Schwierigkeiten in den Vertrag eingebracht worden sind. Die Abgrenzungskriterien, die bei der Frage Direktinvestition/Portfolioinvestition aufgezeigt wurden,[4] werden auch hier Anwendung finden müssen: Es kann nicht auf Beteiligungsprozentsätze ankommen, wie es die anglo-amerikanische Kontrolltheorie verlangt, sondern die Entscheidung muß im Einzelfall nach den unternehmerischen Absichten und etwaigen weiteren geschäftlichen Verflechtungen des Teilhabers getroffen werden.

Enteignungen sind nur im öffentlichen Interesse, nur zum "allgemeinen Wohl" zulässig und können nur bei Leistung von wertentsprechender, tatsächliche verwertbarer, frei transferierbarer und unverzüglicher Entschädigungszahlung erfolgen. Die Rechtmäßigkeit der Enteignung und die Höhe der Entschädigung müssen in einem ordentlichen Rechtsverfahren nachgeprüft werden können.

Unter den Enteignungsbegriff fallen nach den Protokollen zu den Investitionsförderungsverträgen auch teilweise Enteignungen und enteignungsgleiche Eingriffe. Auch die Erträgnisse der Kapitalanlagen werden ausdrücklich in den Eigentumsschutz einbezogen, wobei Kapitalerträgnisse als diejenigen Erträge definiert sind, die auf eine Kapitalanlage für einen bestimmten Zeitraum als Erträgnisse oder Zinsen entfallen.

Umfangreich sind die Bestimmungen zur Sicherung freien Transfers des Kapitals, der Erträge und eines eventuellen Liquidationserlöses. In Ländern

---

1) Fatouros; Government Guarantees to Foreign Investors, S.113
2) Kern, a.a.O., S.2
3) so die Investitionsförderungsverträge mit Thailand, Pakistan und Griechenland, vgl. Berger, a.a.O., S.3
4) vgl. oben S.26

mit Devisenbewirtschaftung erfolgt die notwendige Festlegung der Kursmodalitäten entsprechend dem Abkommen über den Internationalen Währungsfonds. Falls auf diese Weise kein Kurs festgelegt werden kann, gilt der amtliche Kurs des Aufnahmelandes oder ein "gerechter und billiger" Umrechnungskurs.

Die wohl wichtigste in den Investitionsförderungsverträgen enthaltene Definition betrifft den Begriff "Kapitalanlage". In allen Verträgen ist mit der Formulierung "umfaßt alle Vermögenswerte" eine weite Definition gewählt. Diese wird dann noch durch eine Aufzählung einzelner Vermögenswerte interpretiert.

So heißt es in dem Vertrag mit Ekuador:[1]
"Der Ausdruck 'Kapitalanlagen' umfaßt alle Vermögenswerte, insbesondere, aber nicht ausschließlich:

a) Eigentum an beweglichen und unbeweglichen Sachen sowie sonstigen dinglichen Rechten.
b) Anteilsrechte an Gesellschaften und anderen Arten von Beteiligungen
c) Ansprüche auf Geld oder Leistungen, die einen wirtschaftlichen Wert haben.
d) Urheberrechte, Rechte des gewerblichen Eigentums, technische Verfahren, Handelsnormen und Marktwert.
e) Von öffentlichen Stellen gewährte Konzessionen, einschließlich Aufsuchungs- und Gewinnungskonzessionen.

Eine Veränderung in der Form, in der die Vermögenswerte angelegt werden, läßt ihre Eigenschaft als Kapitalanlage unberührt."

Die zumindest in Lateinamerika bestrittene Befugnis der Heimatstaaten, Rechte ihrer Staatsbürger gegen den Aufnahmestaat geltend zu machen, wird in den Investitionsförderungsverträgen qua lege festgelegt. Wenn ein Staat von dem Investor auf Grund einer Gewährleistung in Anspruch genommen worden ist, so gehen Rechte und Ansprüche des Investors gegen den anderen Vertragsstaat in demselben Umfang auf den gewährleistenden Vertragsstaat über.

Durch die Anerkennung des Grundsatzes der Inländerbehandlung ergibt sich implizit die Verpflichtung, bei Streitigkeiten zunächst den innerstaatlichen Rechtsweg zu erschöpfen. Entstehen dann noch Streitigkeiten über Anwendung und Auslegung des Vertrages, so sollen diese durch Verhandlungen der Regierungen beigelegt werden. Erst wenn so keine Einigung erzielt werden kann, ist die Streitigkeit auf Verlangen einer der beiden Vertragsparteien einem Schiedsgericht zu unterbreiten.

---

1) BGBl. 1966 II, S.825

Dieses Schiedsgericht wird von Fall zu Fall gebildet, die Modalitäten der Einrichtung des Schiedsgerichts sind in den Verträgen detailliert geregelt.[1] Das Schiedsgericht setzt sich aus je einem Mitglied der Vertragsparteien und einem von diesen zu bestimmenden Obmann eines dritten Landes zusammen. Kommt über die Zusammensetzung keine Einigung zustande, so kann jede Vertragspartei den Präsidenten des Internationalen Gerichtshofs bitten, die erforderlichen Ernennungen vorzunehmen.

Bei diesem Schiedsverfahren handelt es sich um ein reines Staatenschiedsgericht, der Investor, zu dessen Schutz der Vertragsschutz ausgehandelt wurde, hat keine Möglichkeit, das Schiedsverfahren herbeizuführen. Sein Recht, die Regierung zur Einleitung eines Schiedsgerichtsverfahrens zu zwingen, ist äußerst zweifelhaft.[2]

Über die Vollstreckung der Schiedssprüche ist in den Verträgen nichts ausgesagt. Doch schon aus politischen Gründen wird kaum ein Staat die Entscheidung eines Schiedsgerichts nicht respektieren, dem er sich aus freiem Willen unterworfen hat.[3]

Die Investitionsförderungsverträge gelten auch für Kapitalanlagen, die Staatsangehörige der Vertragsparteien in Übereinstimmung mit den Rechtsvorschriften der anderen Partei in deren Hoheitsgebiet vor Inkrafttreten des Vertrages vorgenommen haben. Die Verträge treten einen Monat nach Austausch der Ratifikationsurkunden in Kraft.

3) Durch die Ratifizierung werden die vertraglichen Bestimmungen innerstaatliches Recht, auf das sich die Investoren des Anlagelandes gegenüber Behörden des aufnehmenden Landes und vor dortigen Gerichten berufen können. Wegen des Grundsatzes pacta sunt servanda sind die Verträge völkerrechtlich bindend und geben im Fall von Verletzungen dem Investor auch die völkerrechtlichen Schutzmöglichkeiten.[4] Durch die Etablierung der Schiedsgerichtsbarkeit hat der Investor mittelbar noch eine zweite Möglichkeit, seine Ansprüche durchzusetzen.

Es mag so scheinen, als fänden sich in Investitionsförderungsverträgen nur Formulierungen ohnehin schon geltender Völkerrechtsregeln. Bei den unter-

---

1) vgl. die Verträge mit Kolumbien und Ekuador, Art.11

2) Berger, a.a.O., S.7; vgl. dazu auch oben, S.

3) vgl. Berger, a.a.O., S.8; zu den Schwierigkeiten der Vollstreckung von völkerrechtlichen Urteilen und Schiedssprüchen vgl. Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht, S.4 und 189 ff.; und auch E.Lauterpacht: Treaties for the Protection of Investment, in: Suppl. Nr.3 zu Intern. Law Quarterly, 1962, S.24

4) Fatouros, a.a.O., in: Friedmann: Legal Aspects, S.733

schiedlichen Rechtsauffassungen zwischen Industriestaaten und Teilen der Entwicklungsländer kommt den Verträgen jedoch auch rechtsbildende Kraft bei der Entwicklung des Völkerrechts zu. Je mehr in solchen bilateralen Verträgen die Rechtsauffassungen der Industriestaaten akzeptiert werden, mit desto größerem Nachdruck läßt sich für diese auch ohne besondere vertragliche Vereinbarungen argumentieren.

Doch gerade wegen dieser Folgen haben Mexiko und alle anderen wirtschaftlich bedeutenderen lateinamerikanischen Staaten keine Investitionsförderungsverträge abgeschlossen. Auch die ausdrückliche Festlegung des Grundsatzes der Inländerbehandlung kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß durch die Institutionalisierung des Schiesgerichts mittelbar dem Ausländer weitergehende Möglichkeiten zur Verfolgung seiner Rechte gegeben werden, als dem Inländer.

Das Wichtigste an den Investitionsförderungsverträgen ist wohl das, was mit dem Stichwort "Verbesserung des Investitionsklimas" bezeichnet wird.

Daß sich durch eine Verbesserung und Intensivierung der wirtschaftlichen Beziehungen auch engere politische Bindungen ergeben können, liegt auf der Hand. Zu den politischen und wirtschaftlichen Unwägbarkeiten, denen mit Investitionsförderungsverträgen begegnet werden soll, sei eine Bemerkung von H.J.Abs zitiert:

"Eines der besten Abkommen, die je gefertigt wurden, besteht zwischen den USA und Kuba. Das Amüsante ist, daß in Kuba das amerikanische Eigentum nach dem Vorbild eines amerikanischen Gesetzes beschlagnahmt wurde. Das ist jenes Gesetz, mit dem seinerzeit das japanische und deutsche Eigentum in Amerika beschlagnahmt worden war, wortgetreu übernommen und ins Spanische übersetzt."[1)]

---

1) H.J.Abs: Finanzpolitische Aspekte der Entwicklungshilfe, in: Wirtschaft und Entwicklungshilfe, S.50
vgl. dazu auch: H.W.Bayer: Die Enteignungen auf Kuba vor den Gerichten der Vereinigten Staaten, in: ZaöRVR 1965, S.30 ff.

III. MÖGLICHKEITEN UND PROBLEME MULTILATERALER INVESTITIONSSCHUTZABKOMMEN

Aus der bilateralen Konstruktion der Investitionsförderungsverträge erwachsen zwangsläufig bestimmte Nachteile. Häufig räumen sich die Partner gegenseitig besondere Vorteile ein, oder solche Sonderregelungen werden über die Meistbegünstigungsklausel Inhalt der Verträge. Die Bestimmungen der einzelnen Verträge differieren deshalb unter Umständen voneinander und lassen das Bedürfnis nach Klarheit und Rechtssicherheit durch eine internationale Rechtsvereinheitlichung immer stärker werden.[1] Durch eine einheitliche internationale Regelung könnte das Abschlußverfahren rationalisiert und die Normen überschaubar gemacht werden.

Obwohl Entwürfe für ein solches internationales Abkommen schon seit Beginn unseres Jahrhunderts vorgelegt worden sind, ist es immer noch nicht zu einer internationalen Vereinbarung über die Stellung der Ausländer und ihres Eigentums gekommen. Dies folgte aus der verschiedenen Interessenlage nicht nur zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern, - so waren sich z.B. alle lateinamerikanischen Staaten in der Ablehnung multilateraler Investitionsschutzabkommen einig -,[2] sondern auch innerhalb der Industriestaaten selbst.[3]

Ohne Zweifel könnte ein multilaterales Investitionsschutzabkommen gegenüber der bilateralen Konstruktion erhebliche Vorteile mit sich bringen. Eine internationale akzeptierte Formulierung des Investitionsrechts würde bedeuten, "to introduce greater certainty into the field that is already uncertain".[4] Entsprechend der Zahl der Teilnehmerländer an einem Abkommen würde sich auch die rechtsbildende Wirkung gegenüber den bilateralen Verträgen erhöhen.

---

1) vgl. Veith: Die Bedeutung des Eigentumsschutzes gegen politische Risiken und deren Einfluß auf unternehmerische Entscheidungen, in: Der Betrieb, 1964, S.60

2) Böckstiegel, a.a.O., in: AWD, 1967, S.43

3) Im Rahmen dieser Arbeit kann auf die Projekte für multilaterale Investitionsschutzabkommen nicht eingegangen werden, dazu sei verwiesen auf die Darstellung bei Ammann, a.a.O., S.144, 156, weiterhin auf M.Brandon: Survey of Current Approaches to the Problem in: The Encouragement and Protection of Investment in Development Countries, Supp. No. 3 zu Intern. Law Quarterly 1962, S.9 ff.

4) Lauterpacht, a.a.O., S.23

Für die kapitalaufnehmenden Länder würde sich der Vorteil ergeben, daß sie sich einem ausgearbeiteten System anschließen können, ohne die sich aus einem bilateralen Vertrag unter Umständen ergebenden politischen Bindungen einzugehen. Wenn allerdings die multilaterale Konvention der Interessenlage und der Initiative einer etwa gleichsituierten Gruppe von Industriestaaten entspricht, bliebe die politische Auswirkung für die kapitalaufnehmenden Länder unverändert.[1]

Ammann meint, auch zukünftige Projekte für einen multilateralen Investitionsschutz müßten "entweder still im Sande verlaufen oder ein funktionsunfähiges Gebilde hinterlassen".[2] Eine den weiten Interessenstreit überbrückende Regelung könne sich nur auf allgemeine Formeln beschränken und wäre rein deklaratorischer Natur. Für eine präzise und enger gefaßte Regelung aber könne kein Konsens eines weiteren Kreises von interessierten Staaten gewonnen werden. Dieser pessimistischen Sicht kann nicht voll zugestimmt werden, ohne allerdings die tatsächlichen Schwierigkeiten leugnen zu wollen. Doch zeigte sich gerade bei Vergleich der von den USA, der BRD, der Schweiz und den Niederlanden abgeschlossenen Investitionsverträge eine erstaunliche Konformität von Rechtsgrundsätzen und Einzelregelungen. Eine Umsetzung des bilateralen Investitionsschutzes in multilaterale Abkommen kann so aussichtslos nicht sein.

IV. KONZESSIONSVERTRÄGE

1) Nun ist die Rechtsstellung der Vermögenswerte zu unterscheiden, die sich aus Konzessionsverträgen ergeben. Umfangreiche Definitionen sind erarbeitet worden, um die vielfältigen wirtschaftlichen Arrangements zu erfassen, die im Völkerrecht unter "Konzessionen" verstanden werden.[3] Kurz und prägnant wird von dem sowjetischen Juristen Magerovsky definiert: "A concession is a contract of the sovereign government with its class-enemy, a foreign capitalist."[4]

---

1) a.a.O., S.24 2) Ammann, a.a.O., S.154

3) a.a.O., S.100/101

4) Magerovsky: Grundzüge des Sowjetrechts, 1929, S.356; zitiert bei Huang: Some international and legal aspects of the Suez Canal Question, in: 51 AJIL 291 (1957)

Durch Konzessionsverträge werden durch einen Staat oder andere Träger hoheitlicher Gewalt Rechte auf andere Rechtssubjekte übertragen, ohne daß es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag handelt.[1] In dieser Arbeit soll der Konzessionsbegriff eingeschränkt werden auf Rechtsübertragung an ausländische natürliche oder juristische Personen des Privatrechts.

Durch Konzessionsverträge werden durch einen Staat oder andere Träger hoheitlicher Gewalt Rechte auf andere Rechtssubjekte übertragen, ohne daß es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag handelt.[1] In dieser Arbeit soll der Konzessionsbegriff eingeschränkt werden auf Rechtsübertragung an ausländische natürliche oder juristische Personen des Privatrechts.

Durch eine Konzessionsverleihung wird zur Regelung eines Einzelfalls ein System gegenseitiger Rechte und Pflichten begründet.[2] Das Recht des Konzessionärs muß einen Vermögenswert darstellen. In der Regel wird es sich dabei um die Ausbeutung von Bodenschätzen, um landwirtschaftliche Betätigungen, um bestimmte industrielle Produktionen oder um Gewerbebetriebe jeder Art handeln. Konzessionen beinhalten auch Verpflichtungen des Konzessionärs, die Regelung von Art und Weise der Nutzung des ihm gewährten Rechts. Wesentlich ist die finanzielle Gegenleistung des Konzessionärs. Dabei kann es sich um eine einmalige Leistung, aber auch um laufende Zahlung bei Durchführung der Konzession handeln. Die Heranziehung dieses Kriteriums ergibt, daß etwa die von der mexikanischen Regierung oder anderen hoheitlichen mexikanischen Stellen auszustellenden Genehmigungen keine Konzessionen sind, wenn sie auch vielleicht im Einzelfall umfangreiche auf Gegenseitigkeit beruhende Regelungen darstellen.

2) Zwei wichtige Fragen stellen sich im Zusammenhang mit Konzessionsverträgen: Ist die durch die Konzession gewährte Rechtsposition ein Vermögenswert, der unter den Schutz der allgemeinen gewohnheitsrechtlichen Regeln des Völkerrechts fällt? Besteht darüber hinaus noch eine besondere Sicherheit für den Konzessionär, die sich aus der vertraglichen Natur der Rechtsgewährung ergibt?

In der Völkerrechtspraxis der letzten Jahrzehnte steht die Entziehung vertraglicher Rechte neben Grundstücksenteignungen an erster Stelle in der Häufigkeit.[3] Daß dabei die auf vertraglicher Grundlage beruhenden Ver-

---

1) Strupp-Schlochauer, Band II, S.302

2) Böckstiegel: Die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts über Eigentumsentziehungen, S.126

3) Böckstiegel; a.a.O., S.126

mögensrechte denselben völkerrechtlichen Schutz genießen wie die gewöhnlichen Investitionen, also nur gegen prompte, angemessene und effektive Entschädigung den Ausländern entzogen werden können - ist allgemein anerkannt.[1)]

Schwieriger zu beantworten ist die zweite Frage. Es wird argumentiert, es handle sich hier um Verträge, die dem Völkerrechtssatz "pacta sunt servanda" unterliegen und deshalb von den Staaten nicht gekündigt werden dürften. Dies kann natürlich nur Verträge betreffen, bei denen der Staat als der eine Partner hoheitlich tätig geworden ist, rein privatrechtliche Verträge scheiden aus.[2)]

Ob die Konzessionsverträge über die innerstaatliche Rechtsordnung hinausragen und Merkmale völkerrechtlicher Verträge angenommen haben, muß im Einzelfall entschieden werden.[3)] Indiz dafür können die Vorschriften über die Art der Streitregelung sein. Schwarzenberger bringt Konzessionsverträge unter den Begriff "quasi-völkerrechtliche Verträge", da sie zwischen dem Staat und dem Ausländer inter pares eingegangen werden.[4)] Durch diese Bezeichnung wird deutlich, daß es sich bei den Konzessionsverträgen weder um innerstaatliche noch um völkerrechtliche Verträge handelt, sondern "um eine dritte Vertragsgruppe, die sich dadurch charakterisiert, daß sie durch den Vertrag begründete Privatrechte einer durch das Einvernehmen der Parteien geschaffenen neuen Rechtsordnung, nämlich der von ihnen vereinbarten lex contractus, unterstellt".[5)]

Ob allerdings auch für einen quasi-völkerrechtlichen Vertrag der Satz "pacta sunt servanda" gilt, ist streitig. Noch am ehesten anerkannt wird eine Bindungswirkung durch "pacta sunt servanda", wenn in den Verträgen eine ausdrückliche Garantiebestimmung enthalten ist, mit einer Verpflichtung des aufnehmenden Staates, die ausländischen Rechte nicht zu entziehen.[6)]

---

1) Ammann, a.a.O., S.101; vgl. allerdings Art.12 der "Draft Convention on the International Responsability of States for Injuries to Aliens", in: 55 AJIL 566 ff. (1961), wo differenzierend eine "arbitrary action" als Voraussetzung für eine völkerrechtliche "wrongful action" verlangt wird.

2) Böckstiegel, a.a.O., S.128

3) Strupp-Schlochauer, Band II, S.304

4) Schwarzenberger: International Laws as applied by International Courts and Tribunals, Vol. I (1957), S.578; zitiert bei Verdross; a.a.O., in: ZaöRVR 1957/1958, S.638

5) Verdross, a.a.O.

6) Böckstiegel, a.a.O., S.128

So hat etwa die persische Regierung in dem Konzessionsvertrag mit dem Iranian Oil Consortium den drei beteiligten ausländischen Gesellschaften Sicherheit vor der Enteignung für die nächsten 25 Jahre zugesagt.[1] Nach Ablauf der Frist soll Enteignung nur gegen "reasonable compensation" erfolgen.[2] Fatouros weist allerdings darauf hin, daß ähnliche Bestimmungen in dem Abkommen von 1933 zwischen der persischen Regierung und ausländischen Ölgesellschaften die Verstaatlichung der Ölindustrie in Persien ebenfalls nicht verhindert haben.

Doch auch bei Fehlen einer besonderen Garantiebestimmung wird nach wohl herrschender Meinung wegen "pacta sunt servanda" eine Bindung des Staates an die im Konzessionsvertrag getroffenen Vereinbarungen angenommen.[3] Auch gegen Zahlung einer Entschädigung kann er die vertraglich zugestandenen Rechte nicht entziehen. Ein Bruch der Vereinbarung ist ein völkerrechtliches Delikt ("tort in international law") und gibt Anspruch auf Schadensersatz.

Nach herkömmlicher Meinung fand "pacta sunt servanda" allein auf zwischenstaatliche Verträge Anwendung. Entsprechend der modernen Völkerrechtsentwicklung, die immer mehr dazu neigt, auch dem Einzelnen völkerrechtliche Positionen zuzugestehen,[4] ist inzwischen auch von der Mehrheit der UN-Mitglieder anerkannt worden, daß Staaten an Verträge mit ausländischen privaten Rechtssubjekten gebunden sind.[5] Dieser Auffassung entspricht auch die schiedsgerichtliche Praxis der Internationalen Handelskammer in Paris, die in einem Streitfall den Staat an seinem vertraglichen Wort festhält.

Zur Begründung der Bindungswirkung wird neben "pacta sunt servanda" noch die Pflicht der Staaten herangezogen, sich auch im Verhältnis zu den Angehörigen eines anderen Staates nach "Treu und Glauben" zu verhalten. Deshalb ergebe sich für sie die völkerrechtliche Pflicht, vertragliche Zusagen

---

1) Dieses Abkommen war durch einen Briefwechsel zustandegekommen: Die Ölgesellschaften stellten die von ihnen gewünschten Bedingungen und Zusicherungen zusammen, die dann von der Regierung en block akzeptiert wurden, vgl. Fatouros, a.a.O., in: Friedmann, Legal Aspects, S.716/717 und die a.a.O. in Anm.50 angegebenen Quellen.

2) Fatouros, a.a.O., S.716 und Anm.45

3) Verdross, a.a.O., S.649

4) vgl. oben S. 121

5) UN-Resolution Nr.1803 vom 14.12.1962, vgl. die Besprechung in AWD 1963, S.363 ff.

einzuhalten.[1] Fatouros will eine Bindung auch über den angloamerikanischen Grundsatz des "estoppel" (Verbot des venire contra factum proprium) ableiten.[2] Auch die Grundsätze der ungerechtfertigten Bereicherung sollen Anwendung im Völkerrecht finden, indem sie als Grundlage für eine Entschädigung bei vertragswidriger Rechtsentziehung herangezogen werden.[3] Seidl-Hohenveldern meint, der Streit um die rechtliche Bindungswirkung von quasi-völkerrechtlichen Verträgen habe mehr theoretische als praktische Bedeutung: Wenn der konzessionsgewährende Staat ein Recht zur einseitigen Rücknahme haben solle, dann müsse er dem Konzessionsnehmer eine Entschädigung zahlen, die auch den entgangenen Gewinn umfaßt.[4] Ist hingegen die Rücknahme völkerrechtswidrig ("völkerrechtliches Delikt"), dann entspreche der zu leistende Schadensersatz der als Entschädigung zu zahlenden Summe.

Bei dieser Argumentation erscheint fraglich, ob die bei rechtmäßiger Enteignung zu zahlende "angemessene Entschädigung" in der Höhe tatsächlich einem vollen Wertersatz (einschließlich Gewinns!) entsprechen müßte. Zumindest wenn man sich der Meinung von La Pradelle und Nova anschließt,[5] wird die praktische Bedeutung des "theoretischen Streits" ganz erheblich. Das Ergebnis eines Entschädigungsanspruches könnte danach weit unter dem eines Schadensersatzanspruches aus völkerrechtlichem Delikt liegen.

---

1) Böckstiegel: Internationale Schiedsgerichtsbarkeit in Streitigkeiten zwischen Staaten und Privatunternehmen in: AWD 1965, S.106

2) Fatouros, a.a.O., in: Friedmann: Legal Aspects, S.721; vgl. dazu auch: I.C.MacGibbon: Estoppel in International Law, in: 7 International Law Quarterly 468 (1958)

3) Fatouros, a.a.O., S.723; vgl. dazu auch die Entscheidung des Schiedsgerichts im Lena-Goldfields-Fall, wo der Vertragsbruch der Sowjetunion Grund für die Ersatzleistung in Gold war, diese aber nicht als Schadensersatz, sondern über den Grundsatz der ungerechtfertigten Bereicherung gegeben werden sollte, 36 Cornell Law Quarterly 51 (1930)

4) Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht, S.265

5) s.o. S.114

V SCHIEDSGERICHTSBARKEIT

Zu der noch keineswegs abgeklärten Rechtsposition ihres Auslandseigentums kommt für private Investoren das Handicap, eventuelle Ansprüche nicht selbst bei bestehenden internationalen Instanzen durchsetzen zu können.

Vor dem Internationalen Gerichtshof, dem richterlichen Hauptorgan der UNO, sind nur Staaten parteifähig. Von dieser internationalen Gerichtsbarkeit ist die Schiedsgerichtsbarkeit zu unterscheiden. Gem. Art.37 des Haager Abkommens zur friedlichen Erledigung internationaler Streitfälle von 1907 liegt ihr Wesen in der "Erledigung der Streitigkeiten zwischen Staaten durch Richter ihrer Wahl".[1] Doch auch die ad hoc zu schaffenden Schiedsgerichtsorgane, wie sie die deutschen Investitionsförderungsverträge vorsehen, lassen juristische oder natürliche Personen des Privatrechts als Parteien nicht zu. Die verschiedenen Projekte für einen multilateralen Investitionsschutz sehen dagegen durchweg eine Schiedsgerichtsbarkeit vor, die auch einzelnen Unternehmen direkten Zugang zu dem Verfahren ermöglicht.[2]

Ob nämlich das Abschneiden des privaten Investors von der Möglichkeit direkter Anspruchsverfolgung interessengemäß ist, wird zu Recht bezweifelt. Wie der Fall Nottebohm zeigt, ist der Schutz durch den Heimatstaat unter bestimmten Umständen nicht durchführbar. Aus politischen Gründen mag der Heimatstaat zu Verzicht oder zu nur unentschlossener Anspruchsverfolgung neigen, wobei dann dem Investor keine Möglichkeit bleibt, den Heimatstaat zu Vertretung seiner Interessen zu zwingen.[3] Die Zurückhaltung des Heimatstaates kann durchaus verständlich sein, wenn man die durch kompromißlose Anspruchsverfolgung mögliche Vergiftung der zwischenstaatlichen Beziehung bedenkt.[4] Die Interessen von Staatsbürgern und Heimatstaat treffen sich also bei dem Streben zur Schaffung von internationalen Foren, die auch privaten Rechtssubjekten Klagemöglichkeiten gegen Staaten geben: Der private Investor kann so von politischen Rücksichtnahmen seines Heimatstaates frei agieren und dieser kann sich seinerseits in Streitfällen auf die Entscheidungs- und Aktionsfreiheit seiner Staatsbürger berufen.

---

1) Strupp-Schlochauer, Bd.II, S.558
2) M.Brandon, a.a.O., S.12
3) vgl. oben S.121, Anm.1
4) vgl. Seidl-Hohenveldern: Investitionen in Entwicklungsländern und das Völkerrecht, S.45

Es kann so nicht verwundern, daß die Möglichkeiten der internationalen Wirtschaftsschiedsgerichtsbarkeit in immer stärkerem Maße auch von Staaten in Anspruch genommen werden; Staaten des Ostblocks vereinbaren in Verträgen mit privaten westlichen Partnern schon häufig Schiedsklauseln und auch in den Investitionsförderungsgesetzen mancher Entwicklungsländer ist eine schiedsgerichtliche Regelung zwischen Staaten und privaten Investoren unmittelbar vorgesehen.[1)]

Zu solchen ad hoc Vereinbarungen kommen die schon bestehenden ständigen Institutionen zur Schiedsgerichtsbarkeit: Der vom Internationalen Gerichtshof unabhängige ständige Schiedshof in Den Haag hat sich 1960 bereit erklärt, auch in Streitigkeiten zwischen Staaten und ausländischen Privatpersonen tätig zu werden.[2)] Dazu wurde dann ein "Règlement d'arbitrage et de conciliation pour les conflits internationaux entre deux parties dont l'une seulement est un Etat" vorgelegt.[3)] Auch die Schiedsgerichtsbarkeit der Internationalen Handelskammer in Paris kann zwischen Staaten und Privatunternehmen vereinbart werden.[4)]

Daß die bestehenden Möglichkeiten keine besonders große Bedeutung erlangt haben, will Ammann auf das Mißtrauen zurückführen, mit dem viele Entwicklungsländer überkommenen Einrichtungen des kapitalistischen Systems gegenüberstehen.[5)] So hat es nach dem Scheitern einer umfassenden multilateralen Investitionsschutzkonvention auch nicht an Versuchen gefehlt, privaten Investoren wenigstens eine allseitig akzeptierte Schiedsgerichtsbarkeit zu schaffen.[6)]

Dabei stellen sich zahlreiche Schwierigkeiten: Die Rolle des Heimatstaates muß definiert werden. Soll der Heimatstaat des Geschädigten von jedem Einfluß auf das Verfahren frei sein oder will man ihn etwa als Nebeninvenient am Verfahren beteiligt sein lassen?[7)] Auch an die Kosten einer Schieds-

---

1) Böckstiegel: Internationale Schiedsgerichtsbarkeit zwischen Staaten und Privatunternehmen, in: AWD 1965, S.102

2) vgl. "Circular Note to the Secretary General", in: 54 AJIL 935 (1960)

3) Böckstiegel, a.a.O.

4) vgl. dazu ausführlich Böckstiegel, a.a.O., und derselbe: Arbitration of Disputes between States and Private Enterprises in the International Chamber of Commerce, in: 59 AJIL 579 (1965)

5) Ammann, a.a.O., S.118

6) vgl. dazu M. Brandon, a.a.O., S.12 ff. und die Zusammenfassung bei Ammann, a.a.O., S.157

7) vgl. dazu Seidl-Hohenveldern, a.a.O., S.46

gerichtsinstitution ist zu denken; ad hoc zu bildende Schiedsgerichte sind billiger als eine ständige Institution. Die Kompetenzen des Schiedsgerichts müßten reziprok sein, d.h. auch das kapitalaufnehmende Land muß vor dem Schiedsgericht auf rechtmäßiges - seinen eigenen Gesetzen entsprechendes - Verhalten des Ausländers klagen können. Zwar kann das Aufnahmeland rechtswidrigem Verhalten ausländischer Investoren auch mit seiner eigenen Jurisdiktion begegnen, doch weist Seidl-Hohenveldern mit Recht darauf hin, daß durch Benutzung des Schiedsgerichts ausländischen Unterstellungen zuvorgekommen werden kann, die einheimische Gerichtsbarkeit habe parteiisch oder rechtsmißbräuchlich entschieden.[1)]

In dem Mangel an kodifiziertem Recht dürfte hingegen keine Schwierigkeit zu sehen sein. Das vom Schiedsgericht anzuwendende Recht ergäbe sich aus dem Konzessions- oder Investitionsvertrag, subsidiär können die Regeln des Völkergewohnheitsrechts zur Anwendung kommen. Durch die Arbeit einer Schiedsinstanz wird eher größere Klarheit auf diesem Gebiet geschaffen werden können.[2)]

Die Weltbank hat 1964 eine "Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of other States" erarbeitet, die die Einrichtung eines ständigen internationalen "Centres" zur schiedsgerichtlichen Beilegung von Investitionsstreitigkeiten zwischen Vertragsstaaten der Weltbank und anderen Vertragsstaaten zum Inhalt hat. 1965 ist die Konvention den Mitgliedsregierungen unterbreitet worden und am 14.10.1966 mit Unterzeichnung des zwanzigsten Staates in Kraft getreten. Als einziger lateinamerikanischer Staat ist bisher Jamaica der Konvention beigetreten, in der BRD trat die Konvention am 18. Mai 1969 in Kraft.[3)]

Auf Einzelheiten von Organisation, Aufgaben und Verfahren des Centres kann in diesem Rahmen nicht näher eingegangen werden.[4)] Es sind zwei Verfahrensarten vorgesehen: die Schlichtung und die Streiterledigung durch Schiedsspruch. Charakteristisch ist, daß durch die Konvention keine obligatorische Gerichtsbarkeit geschaffen worden ist. Das Schiedszentrum ist nur zuständig, wenn beide Parteien - nicht nur der ausländische Investor, sondern auch der Staat, vgl. Art.25 der Konvention - der Gerichtsbarkeit des Schiedszentrums zustimmen. Trotz Ratifizierung der Konvention kann z.B.

---

1) Seidl-Hohenveldern, a.a.O., S.48

2) a.a.O., S.51

3) BGBl. 1969 II, S.369

4) Dazu sei insbesondere verwiesen auf die ausführliche Darstellung bei Berger: Internationale Zentrale zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten, in: AWD 1965, S.434

jeder Staat im Einzelfall sein Einverständnis verweigern und eine Entscheidung des Schiedsgerichts verhindern.[1] Reine Staatenschiedsgerichtsbarkeit ist ausgeschlossen, als Parteien müssen sich immer ein Staat und private Rechtssubjekte gegenüberstehen. Der Heimatstaat des Investors kann erst dann zum Schutz seiner Staatsbürger tätig werden, wenn die staatliche Streitpartei die ihr vom Schiedsgericht auferlegte Verpflichtung nicht erfüllt, Art.27. Die für die Parteien bindende Wirkung der Schiedssprüche ist in Art. 53 - 55 geregelt.

Der beachtliche Erfolg der Konvention dürfte einerseits aus der weitgehend erhaltenen Entscheidungsfreiheit der Parteien resultieren, sich der Schiedsgerichtsbarkeit des Centres zu unterwerfen. Andererseits drückt sich darin das Vertrauenskapital aus, das sich die Weltbank durch ihre wirtschaftliche pragmatische und unpolitische Arbeit erworben hat.

Die Vollstreckung der Schiedssprüche - notorisch schwacher Punkt jeder internationalen Gerichtsbarkeit - kann durch die Kreditpolitik der Weltbank unterstützt werden. Die Weltbank selbst hat Verweigerung der Kreditgewährung an einen vertragsbrüchigen Staat als "nicht unwahrscheinlich" vorausgesagt.[2]

Auf diese Weise ist das wohl einzig wirksame Zwangsmittel zumindest mittelbar in der Hand der Schiedsgerichtsinstitution.

---

1) Böckstiegel: Neue Entwicklungen zum Schutz von Investitionen in Entwicklungsländern, in: AWD 1967, S.45

2) Neue Zürcher Zeitung: Das Schiedsgerichtsinstitut der Weltbank, Ausgabe vom 8.4.1965, Nr.1488; zitiert bei Ammann, a.a.O., S.166

H GARANTIEN FÜR PRIVATINVESTITIONEN IM AUSLAND

I. NATIONALE GARANTIEPROGRAMME

1) Nach den Maßnahmen zur Festlegung der Rechtsposition ausländischer Investitionen und zur Durchsetzbarkeit sich daraus ergebender Ansprüche sind nun kurz die Lösungen zu untersuchen, die den Schutz ausländischer Investitionen auf der Grundlage eines Versicherungs- bzw. Garantieprogramms erreichen wollen. Von den Möglichkeiten eines Unternehmers, sich gegen jedwedes Risiko privatwirtschaftlich abzusichern, kann dabei abgesehen werden. Jedoch haben verschiedene Staaten Einrichtungen zur Versicherung von Auslandsinvestitionen ihrer Staatsbürger geschaffen, wo mit öffentlichen Mitteln Garantien für die politischen Risiken solcher Investitionen gegeben werden. Das wirtschaftliche Risiko hingegen muß von dem Investor immer selbst getragen werden. Höchstens über den Weg steuerlicher Vergünstigungen kann den wirtschaftlichen Unwägbarkeiten von Investitionsprojekten gerade in Entwicklungsländern Rechnung getragen werden. Die Garantieprogramme der Industriestaaten sollen Investitionen in Entwicklungsländern aber wenigstens bezüglich des politischen Risikos Investitionen in anderen Industriestaaten gleichstellen.

Das erste nationale Garantieprogramm entstand 1948 in den USA als Nebenprodukt des Marshallplans.[1] Seit dem Mutual Security Act von 1954 war war für das Garantieprogramm die International Cooperation Administration (ICA) zuständig und der Schwerpunkt verlagerte sich immer mehr auf Investitionen in Entwicklungsländern. Durch den Act for International Development wurden 1961 von Präsident Kennedy die Funktionen aller für Entwicklungshilfe zuständigen Organisationen, so auch die Kompetenzen der ICA, der neugegründeten Agency for International Development (programmatische Abkürzung: AID) übertragen. Die AID ist direkt dem Präsidenten und dem Außenministerium unterstellt.[2]

---

1) Fatouros, Government Guarantees to Foreign Investors, S.102

2) Paul Masson, L'Aide bilatérale, S.30

Durch das Garantieprogramm kann der Präsident amerikanischen Staatsbürgern sowie 100 %ig in amerikanischem Besitz stehenden Tochterunternehmen Garantien stellen, die folgende Risiken abdecken:

a) Enteignung1) und Konfiskation durch die ausländische Regierung.
b) Verlust des Eigentums durch Krieg, Revolution oder Aufstand.
c) Inkonvertibilität und Transferbeschränkungen von Kapital.2).

Die US-Garantien decken den gesamten Verlust der Investoren, während bei den Garantiemodellen anderer Staaten teilweise eine Selbstbeteiligung der Garantienehmer vorgesehen ist.3) Die vom Garantienehmer zu zahlende Prämie beträgt 0,5 % der Garantiesumme.4)

Voraussetzung für eine Garantieübernahme ist die Zustimmung zu der Investition sowohl von der US-Agency als auch von der Regierung des aufnehmenden Landes. Weiterhin wird vorausgesetzt der Abschluß eines besonderen Abkommens zwischen den USA und dem aufnehmenden Land, in dem die

---

1) vgl. dazu die Definition einer "expropriatory action" im Garantievertrag der ICA, zitiert in Katz/Brewster, S. 781:
"... any action which is taken, authorized, ratified or condoned by the government of the project country .. with or without compensation and which for a period of one year prevents
1) the foreign enterprise from exercising substantial control over the use and disposition of its property; or
2) the Investor from effectively exercising its right of participation in the control of the foreign enterprise aquired as a result of the investment.
3) the Investor from disposing of its capital stock in the foreign enterprise or any rights accruing therefrom."
Ziff. 2 nimmt damit den Versicherungsfall auch an, wenn etwa dem Ausländer der wirtschaftliche Nutzen belassen wird, ihm aber das Stimmrecht durch Beschränkung auf Vorzugsaktien genommen wird. Diese Formulierung deckt sich mit der Politik, für keine Anteile an joint-ventures Garantien zu übernehmen.
Wenn der rechtsbeschränkende Verwaltungsakt "regulatory or revenue-producing in nature" ist, muß erst die Export-Import Bank feststellen, daß er enteignender Natur ist. Schließlich wird Garantieleistung ausgeschlossen, wenn der Investor die rechtsbeschränkende Maßnahme durch illegales Verhalten im Aufnahmeland provoziert hat.

2) vgl. George W.Ray: Economic Development as the Hard Core of Foreign Policy, in: Suppl. 3 zu Int. Law Quarterly 1962, S.52

3) vgl. unten S. 148

4) M.Brandon, a.a.O., Suppl. 3, S.6

Subrogation der US-Regierung in die Ansprüche des Garantienehmers festgelegt und die Anspruchsverfolgung vor einem internationalen Schiedsgericht ohne vorherige Erfüllung der "exhaustion rule" zugestanden wird.[1]

Die relativ geringe Inanspruchnahme des Programms[2] nimmt der Diskussion um seine Vor- und Nachteile einiges von ihrer Schärfe. Es wird eingewendet, durch die Garantievergabe bürde sich der kapitalexportierende Staat Verpflichtungen des Aufnahmelandes auf und ermuntere dieses dadurch geradewegs zu "unfriendly actions" gegen die ausländischen Investoren.[3] Dieser Gesichtspunkt einer ungerechtfertigten Verschiebung der Verantwortlichkeit ist auch der Ausgangspunkt für die Überlegungen zur Schaffung einer multilateralen Garantieorganisation. Dadurch würde nämlich - durch Verteilung der Garantieverpflichtung - auch Entwicklungsländern im Garantiefall ein Teil der Lasten auferlegt, der auch ihrem Interesse am Erhalt ausländischer Investitionen entspricht und sie dadurch mittelbar auch zur "rechtmäßigen" Behandlung der Investitionen zwingt.[4]

Weiterhin wird eingewandt, die freiwilligen Risiken einiger Unternehmen würden so auf die Gesamtheit der Steuerzahler übertragen, da im Garantiefall die geleisteten Prämienzahlungen den fälligen Forderungen nicht entfernt entsprechen würden. Richtig ist wohl, daß die Garantieübernahmen als "indirect and conditional subsidies" an die privaten amerikanischen Investoren gesehen werden müssen und nur auf der Grundlage außenpolitischer Überlegungen gerechtfertigt sind.[5] Schließlich zwänge der Forderungsübergang auf die USA diese zur Anspruchsverfolgung, wenn sie diese aus politischen Gründen vielleicht auch gar nicht durchführen wollten.[6] Den Aufnahmeländern wiederum muß die Festlegung der Subrogation und einer internationalen Gerichtsbarkeit unter Ausschluß des lokalen Rechtswegs als eine Verletzung ihrer Souveränität, zumindest aber des Gleichbehandlungsgrundsatzes, erscheinen. Insbesondere die Beschränkung der Garantievergabe auf 100 %ig in amerikanischem Besitz stehende Tochterunternehmen steht in eklatantem Widerspruch zu der von immer mehr Entwicklungsländern geforderten lokalen Beteiligung und dem Gedanken der Partnerschaft, der auch von den kapitalexportierenden Ländern so oft artikuliert wird.

---

1) vgl. dazu oben S. 121 und ausführlich Fatouros, a.a.O., S. 104 ff.
2) vgl. dazu 66 Harvard Law Review 514-24 (1953) und Fatouros, a.a.O., S. 710
3) Fatouros, a.a.O.,
4) vgl. dazu unten S. 149 ff.
5) Fatouros: Government Guaranties, S. 11
6) George W. Ray, a.a.O., S. 53

In eine andere Richtung zielt die Kritik von Kronstein an dem amerikanischen Garantieprogramm:[1] Durch die Garantieübernahme werde die unternehmerische Initiative der Investoren geschwächt. US-Unternehmen wurden in neuen Ländern nur noch tätig, wenn ihre Regierung das politische Risiko übernehmen würde. Deshalb müßten "new devices" für das Garantieprogramm gefunden werden.[2]

Diese Folgerungen sind allerdings mit der tatsächlichen zahlenmäßigen Bedeutung des Garantieprogramms nicht zu vereinbaren.

Für die meisten Investitionsentscheidungen werden allein wirtschaftliche Überlegungen ausschlaggebend sein und die Garantiemöglichkeiten dahinter zweitrangig bleiben.

2) In Deutschland bestand schon seit 1926 die Möglichkeit, für Warenexporte über die staatliche Hermes-Kreditversicherungs AG Garantien oder Bürgschaften zu erhalten. 1959 wurde durch § 18 Abs.1 des Bundeshaushaltsgesetzes[3] ein Garantieprogramm auch für Kapitalexporte geschaffen, das Investitionen in Entwicklungsländern besonders fördern sollte. Eine entsprechende Regelung findet sich seitdem in jedem Bundeshaushaltsgesetz wieder.[4] Die Zweckrichtung auf Investitionen in Entwicklungsländern wurde allerdings später fallengelassen. Dem Wesen der Sache nach aber besteht sie weiter, da die in dem Garantieprogramm verschaffte Sicherung gegen politisches Risiko fast ausschließlich bei Investitionen in Entwicklungsländern benötigt wird.[5]

---

1) Heinrich Kronstein: Government and Business in International Trade, in: The Corporation Take-Over, S.149

2) a.a.O., S.162

3) BGBl 1959 II, S.793

4) vgl. § 20 Abs.1 Nr.3 des Bundeshaushaltsgesetzes 1968, BGBl.1968 II, S.345: "Der Bundesminister der Finanzen wird ermächtigt, Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen zu übernehmen
3) zur Absicherung des politischen Risikos bei förderungswürdigen Kapitalanlagen im Ausland, wenn zwischen der Bundesrepublik und dem Land, in dem Kapital angelegt wird, eine Vereinbarung über die Behandlung von Kapitalanlagen besteht und solange dies nicht der Fall ist, durch die Rechtsordnung des betreffenden Landes oder in sonstiger Weise ein ausreichender Schutz der Kapitalanlage gewährleistet erscheint. - Die Gewährleistungen werden nach Richtlinien übernommen, die der Bundesminister für Wirtschaft im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Auswärtiges festlegt. Abs. 2: Der Höchstbetrag der Gewährleistungen nach Abs. 1, Nr.2 - 4 wird auf insgesamt 9 Milliarden DM festgelegt."

5) W.Glatzel: Die Sicherung privater Kapitalanlagen im Ausland - Kapitalschutz und Kreditversicherung, S.56

Wenn auch als Voraussetzung für eine Garantieübernahme der Abschluß eines entsprechenden Vertrags zwischen der BRD und dem aufnehmenden Land vorgesehen ist - womit in erster Linie Investitionsförderungsverträge gemeint sein werden - so ist die Regelung doch flexibler als in den USA, weil auch "durch die Rechtsordnung des aufnehmenden Landes oder in sonstiger Weise" ein Schutz der Investitionen gewährleistet werden kann.

Über die Garantieanträge entscheidet ein interministerieller Ausschuß unter dem Vorsitz des Bundesministeriums für Wirtschaft, dem als beratende Mitglieder auch Sachverständige der Wirtschaft angehören. Die Garantievergabe richtet sich nach den vom Bundeswirtschaftsministerium im Einvernehmen mit dem Bundesaußenministerium festgelegten "Allgemeinen Bedingungen für die Übernahme von Garantien für Kapitalanlagen im Ausland" (letzte Fassung vom Januar 1967). Die Bearbeitung der Garantien hat die bundeseigene Deutsche Revisions- und Treuhand AG (Treuarbeit) übernommen.

Gegenstand der Garantien können sein:[1)]

a) Beteiligung an ausländischen Unternehmen

b) Die Kapitalausstattung von Niederlassungen oder Betriebsstätten deutscher Investitionen im Ausland ("Dotationskapital"). Für die jeweilige ausländische Niederlassung muß dabei ein Jahresabschluß aufgestellt werden, in dem das Dotationskapital wie Stammkapital zu behandeln ist.

c) Darlehen, die im Zusammenhang mit einer Beteiligung stehen und nach Zweck und Umfang den Charakter einer Beteiligung haben.

Auch Erträge der garantierten Beteiligungen oder Darlehen können Gegenstand der Garantien sein, wenn sie in der Garantieerklärung ausdrücklich beziffert werden. Ebenso wie in den USA werden Garantien nur für neue Investitionen übernommen.[2)]

Die Garantien decken Verluste in den folgenden vier Fällen des politischen Risikos:[3)]

a) Verstaatlichung, enteignungsloser Eingriff, oder rechtswidrige Überlassung von Hoher Hand, die in ihren Auswirkungen einer Enteignung gleichzusetzen sind ("Enteignungsfall").

---

1) vgl. § 3 der Allgemeinen Bedingungen

2) Dies ergibt sich aus § 3 Abs. 4 der Allgemeinen Bedingungen, wonach vor Stellung des Garantieantrags keine Leistung auf die Kapitalanlage erbracht werden darf.

3) vgl. § 4 der Allgemeinen Bedingungen

b) Krieg oder sonstige bewaffnete Auseinandersetzungen, Revolution oder Aufruhr ("Kriegsfall")
c) Zahlungsverbote oder Moratorien ("Moratoriumsfall").
d) Unmöglichkeit von Konvertierung oder Transfer ("KT-Fall").

Der Garantiefall tritt dabei nicht nur bei Totalverlust des Eigentums oder von Forderungen ein, sondern auch bei Teilverlusten.[1)]

Die Verluste werden nicht gedeckt, wenn sie auf einem Verhalten beruhen, das von dem Anlageunternehmen oder von dem Unternehmer, der das Kapital angelegt hat, zu vertreten ist.[2)]

Während die US-Garantien nur bei zu 100 % in amerikanischem Eigentum stehenden Unternehmen gegeben werden, verlangt das deutsche Garantieprogramm praktisch eine deutsche Kapitalmehrheit von mindestens 51 %: Die Schäden werden von der Garantie nicht erfaßt, wenn sie auf "einer unmittelbaren oder mittelbaren ausländischen Beteiligung am Garantienehmer beruhen" und wenn im Zeitpunkt des schädigenden Ereignisses das Kapital des Garantienehmers oder die Stimmrechte sich zu mehr als 50 % in ausländischer Hand befinden.[3)] Das gleiche gilt, wenn der Garantienehmer ausländischer Kontrolle unterliegt. Dies ist trotz der Beteiligungsmehrheit denkbar, wenn auf Grund von lokalen Beschäftigungs- und Einwanderungsregeln die Geschäftsführungsmehrheit in Händen von Einheimischen liegt.

Die Laufzeiten der Garantien betragen bis zu 15 Jahren, in begründeten Ausnahmefällen bis zu 20 Jahren. Als jährliches Entgelt werden dem Garantienehmer 0,8 % vom Höchstbetrag der Garantie sowohl für die Kapitaldeckung wie für die Ertragsdeckung berechnet. Mit 10 % ist der Garantienehmer am Verlust selbst beteiligt. Die Entschädigung erfolgt auf der Grundlage des vom Garantienehmers nachgewiesenen Schadens. Es wird dann der "Bruttoverlust" festgestellt, in der Regel nach dem sog. Einbringungswert. Dieser kann sich auf den Zeitwert mindern, nie aber den in der Garantieerklärung festgelegten Höchstbetrag überschreiten.[4)] Erhält der Garantienehmer vom Bund eine Entschädigung, so ist er verpflichtet, seine Ersatzansprüche an den Bund zu übertragen. Ist eine solche Übertragung nicht möglich, oder verzichtet der Bund darauf, so hat der Garantienehmer dieses Recht treuhänderisch für den Bund zu halten und nach dessen Weisungen zu verwalten.[5)]

---

1) vgl. § 5 der Allgemeinen Bedingungen
2) § 4 Abs.2 a.a.O.
3) § 4 Abs.3 a.a.O.
4) §§ 6, 7, 8, 17, 18, a.a.O.
5) § 19, a.a.O.

Ebenso wie in den USA ist die Inanspruchnahme der Garantien recht gering geblieben. Im Jahr 1964 etwa standen 7,2 Milliarden DM privaten Auslandsinvestitionen - davon 2,4 Milliarden in Entwicklungsländern - lediglich 366,1 Millionen DM vom Bund garantierter Kapitalanlagen gegenüber. Naturgemäß betrafen alle Garantien Kapitalanlagen in Entwicklungsländern.[1] Es scheint also, daß auch deutsche Unternehmer sich weniger durch Sicherungsmöglichkeiten als durch wirtschaftliche Gewinnchancen zu Investitionsentscheidungen bestimmen lassen.[2] Auch in der BRD sind bisher, wie in den USA,[3] keine Schadensfälle an garantierten Investitionen aufgetreten, so daß die Arbeit des Garantieprogramms "under stress" noch nicht beobachtet werden konnte.

II. MULITILATERALE INVESTITIONSGARANTIE

Trotz des erfolgreichen Arbeitens der nationalen Garantieprogramme - auch Japan hat inzwischen ein solches entwickelt - sind die Vorteile einer multilateralen Lösung nicht zu übersehen.

Ein multilaterales System würde die Verteilung des Risikos auf alle Teilnahmestaaten je nach ihrer wirtschaftlichen Bedeutung ermöglichen und zur Vereinheitlichung der Investitionsbedingungen für alle Teilnehmerstaaten und Investoren führen.[4] Die Diskriminierung, die darin liegt, daß die Investitionen bestimmter Staatsangehöriger über bessere Sicherungen als andere verfügen, würde vermieden werden.

Bei den heutigen nationalen Systemen findet eine zweifach sinnwidrige Risikoverschiebung statt: Das Risiko des Aktionärs wird auf den kapitalexportierenden Staat verlagert, dieser übernimmt damit aber wieder eine Verantwortlichkeit, die eigentlich das - präsumtiv schadenstiftende - aufnehmende Land zu tragen hätte. Durch ein multilaterales Programm könnte zumindest

---

1) Glatzel, a.a.O., S.68

2) vgl. dazu auch Matthias Schmitt: Entwicklungshilfe als unternehmerische Aufgabe, S.138, wo die Auffassung vertreten wird, im allgemeinen erscheine dem Unternehmer das politische Risiko schon tragbar, wenn sich das Entwicklungsland gegenüber dem Auslandskapital bisher wohlverhalten habe.

3) Fatouros: Government Guaranties, S.109, vgl. auch Anm.171 a.a.O.

4) M. Brandon, a.a.O., S.7

die zweite Verantwortlichkeitsverschiebung teilweise berichtigt werden, wenn auch die Entwicklungsländer einen Anteil an den Garantieverpflichtungen übernehmen. Da sie sich damit selbst eine Art Wohlverhaltenspflicht auferlegen und die von ihnen beanspruchten Freiheiten bei der Behandlung ausländischer Investitionen einbüßen würden, sind die Schwierigkeiten, die solchen Projekten schon von dieser Seite entgegenstehen, leicht abzusehen. Eigentlich könnte eine funktionierende multilaterale Investitionsrisikogarantie nur gleichzeitig mit einer Einigung über die Rechtsstellung und die Schutzmöglichkeiten für ausländische Investitionen geschaffen werden. Auf das vorläufige Scheitern solcher Projekte ist aber schon eingegangen worden.[1])

Die Schaffung einer multilateralen Investitionsrisikogarantie ist bisher noch nicht gelungen, obwohl in den letzten zwanzig Jahren verschiedene sorgfältig ausgearbeitete Entwürfe vorgelegt worden sind.[2]) Möglicherweise zeichnen sich langfristig bessere Aussichten für ein solches Projekt ab, wenn man - wie Ammann es andeutet - die allmähliche Verlagerung von Investitionen in der Urproduktion auf die verarbeitende Industrie berücksichtigt.

Investitionen zur Rohstoffproduktion sind in besonderem Maß den staatlichen Eingriffen in den Entwicklungsländern ausgesetzt, die Hintergründe dieser Entwicklung sind aufgezeigt worden. Gleichzeitig werden sich auf diesem Gebiet die ausländischen Investoren am wenigsten von einer Absicherung gegen das politische Risiko beeinflussen lassen; die Standortwahl wird sich allein nach Produktionsmöglichkeiten richten und politische Risiken lassen sich durch die Gewinnspanne auffangen. Investitionen in der verarbeitenden Industrie hingegen sind den Gefahren von Eingriffen durch das Land weniger ausgesetzt, da dies an solchen Investitionen erheblich größeres Interesse hat. Gleichzeitig sehen sich die ausländischen Investoren hier größeren Wahlmöglichkeiten gegenüber; scheint ihnen das Investitionsklima nicht geeignet, so ziehen sie ein anderes Land vor, das ähnliche wirtschaftliche Voraussetzungen, aber bessere politische Aussichten bietet. Wenn auch der Einfluß einer Garantiemöglichkeit auf solche Investitionsentscheidungen noch keineswegs geklärt ist,[3]) so ist es doch eher denkbar, hier einer Risikogarantie Chancen einzuräumen, als bei Investitionen zur Urproduktion.

---

1) siehe oben S. 133 ff.

2) Bezüglich der wichtigsten bisher ausgearbeiteten multilateralen Garantieprojekte sei auf die Darstellung bei Ammann, a.a.O., S.132 ff. und die dort als Anlage beigegebene Zusammenstellung verwiesen.

3) vgl. Ammann, a.a.O., S.140

Vielleicht kann unter Berücksichtigung der hier angedeuteten Entwicklung leichter ein Weg zur multilateralen Risikogarantie gefunden werden. Denkbar wäre auch ein nach der Natur der zu sichernden Investitionen differenzierendes System, das so den noch immer unterschiedlichen Meinungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern eher Rechnung tragen könnte.

Lebenslauf

Am 20. Februar 1944 wurde ich, Wolfgang Burkhardt, in Eutin als Sohn des gefallenen Hauptmanns Walter Burkhardt und seiner Frau Inge, geb. Hausenblas geboren. Ich besitze die deutsche Staatsangehörigkeit.

Am 12. März 1963 legte ich am Kepler-Gymnasium in Tübingen die Reifeprüfung ab.

Im Sommersemester 1963 begann ich an der Universität Tübingen mit dem Studium der Rechtswissenschaft. Das dritte und vierte Fachsemester verbrachte ich an der Universität Genf, das fünfte Fachsemester an der Universität Hamburg. Am 9. Mai 1968 legte ich in Tübingen die Erste juristische Staatsprüfung ab.

Nach einem Studienaufenthalt in Mexiko begann ich am 2. Januar 1969 den juristischen Vorbereitungsdienst in Hamburg.